SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

Annual Report

1991-92

Security Intelligence Review Committee
365 Laurier Avenue West
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. JS71-1-1992
ISBN 0-662-59274-3

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

As required by section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, we transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1991-92, for submission to Parliament.

Yours sincerely,

John W.H. Bassett, P.C., C.C., O.Ont.
Chairman

Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.

E. Jacques Courtois, P.C., Q.C.

Stewart D. McInnes, P.C., Q.C.

Michel Robert, P.C., Q.C.

93-01385/

Contents

1. **INTRODUCTION** 1

The SIRC Mandate 1
Complaints 2
The End of the Cold War 3

2. **AIR INDIA** 5

(a) The Objectives and Our Methods 5
(b) CSIS Investigation Prior to the Disaster 6
(c) What Happened? 7
(d) What Did CSIS Know? 7
(e) Government of India Warnings 9
(f) Events After the Disaster 9
(g) The Erased Audiotapes Issue 11
(h) Foreign Government Involvement 13
(i) Conclusions 14

3. **CASE STUDIES** 15

Attack on the Iranian Embassy in Ottawa 15
(a) Introduction 15
(b) Warning of the Embassy Attack 15
(c) The Day of the Attack 16
(d) CSIS Presence near the Embassy on the Day of the Attack 17
(e) CSIS-RCMP Cooperation 17
(f) Conclusion 17
The "Illegal" 18

4. **ACTIVITIES DURING THE GULF CONFLICT — COMMUNITY INTERVIEWS** 21

Specific Findings 21
General Conclusions and Recommendations 25

5. **OTHER CSIS OPERATIONS** 27

Arrangements with Other Governments 27
(a) Foreign Arrangements 27
(b) Domestic Arrangements 27
Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies 27
(a) With Foreign Agencies — London and Paris 27
(b) With Domestic Agencies 28
Warrant Statistics 30
Counter-Terrorism (CT) Program 31

Counter-Intelligence (CI) Program 32
Analysis and Production Branch (RAP) 33
(a) *Commentary* 33
(b) Science and Technology 34
(c) Executive Intelligence Production Committee 34
Files 34
(a) File Management 34
(b) The Special Case of Files Inherited from the RCMP Security Service 35
Internal Security 35
Domestic Terrorism 35
Section 16 Investigations 36
The Quebec Delegation in Paris 36

6. COMPLAINTS 37

Supreme Court of Canada Decision in *Chiarelli* 39
Supreme Court of Canada Decision in *Thomson* 40

7. SECURITY SCREENING 41

Government Security Screening 41
Immigration Screening 41
Citizenship Screening 41
Refugee Determination Program Backlog 43

8. REGIONAL AUDITS 45

9. REVIEW OF GENERAL MATTERS 47

Task Force 47
Ministerial Direction 47
CSIS Operational Manual 48
Disclosures in the Public Interest 49
Regulations under Subsection 8(4) of the *CSIS Act* 49
Investigations under Paragraph 2(d) of the *CSIS Act* 49
Report of the Director and Certificate of the Inspector General 50
Inspector General's Reports and Studies 50
Special Reports 51
SIRC Consultations and Inquiries 51
Unlawful Acts by CSIS Employees 52

10. INSIDE CSIS 53

Review of the Security Intelligence Environment 53
Polygraph Testing 53
Recruitment 54
Bilingualism 54
Public Relations 54
Accommodations 54
Finances 55

11. INSIDE SIRC 57
Accounting to Parliament 57
Staying in Touch 57
Spending 57
Personnel 58

APPENDICES 59

A. GLOSSARY 61

B. SIRC REPORTS AND STUDIES SINCE 1984 63

C. COMPLAINTS CASE HISTORIES 67

D. MONTREAL SEMINAR (SEPTEMBER 1992) 71

E. MINISTERIAL DIRECTION DEFINING THREATS TO THE SECURITY OF CANADA 73

F. COMMITTEE PROPOSAL TO THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA DATED MARCH 18, 1992 ABOUT RECOMMENDATIONS IN SECURITY CLEARANCE CASES 81

G. SOLICITOR GENERAL'S LETTER OF AUGUST 19, 1992 ABOUT COMMITTEE RECOMMENDATIONS IN SECURITY CLEARANCE CASES, AND CHAIRMAN'S REPLY OF AUGUST 20, 1992 91

H. SIRC STAFF DIRECTORY 95

The Security Intelligence Review Committee at a Glance

The Security Intelligence Review Committee (called "SIRC" or "the Committee" in this report) acts as the eyes of the public and Parliament on the Canadian Security Intelligence Service.

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) is a federal government agency created in 1984 by the *Canadian Security Intelligence Service Act* (the *CSIS Act*). CSIS investigates terrorists, agents of hostile intelligence services and others whose activities may be a "threat to the security of Canada". CSIS must protect its sources and methods. Much of its work must therefore remain secret. This makes it difficult for politicians and the Canadian public to ensure that CSIS operations are effective and that at the same time CSIS respects the rights and freedoms of Canadians. To remedy these problems, the same law that created CSIS created SIRC.

The Committee is independent of the Government. The *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that its five members are appointed by the Governor in Council after consultation among the leaders of all parties having more than twelve members in the House of Commons. Individuals may be appointed to the Committee only if they are already Privy Councillors or are appointed to the Privy Council for that purpose by the Governor General.

To the extent that national security permits, the Committee reports to Parliament through its annual reports. These are available to the public. They constitute a "report card" on CSIS operations that would otherwise not be allowed to come under public scrutiny because of national security considerations.

The Committee also has the power to investigate complaints relating to CSIS. First, it can investigate complaints by a person about "any act or thing" done by CSIS. It is not necessary that the person complaining be personally affected by what CSIS did. Second, the Committee can review certain denials of security clearances affecting federal government employees or job applicants or persons who seek to sell goods or services to the federal government under contract. In a related vein, it can also review adverse security findings that would affect a person's right to immigrate to Canada or obtain Canadian citizenship. If the Committee finds a complaint justified, it recommends a remedy.

1. Introduction

The SIRC Mandate

At approximately the same time as this report is being made public, the Review Committee will be coming to the end of its eighth year as the "watchdog" of CSIS. We think it would be appropriate, therefore, to review progress over the last few years and to publicly explain our interpretation of our mandate and our philosophy in carrying it out.

We can define our role in one pithy if somewhat ungrammatical sentence:

> To ensure that CSIS does things right and does the right things.

In the early years of this Committee's mandate, CSIS acted to a great extent as if it were simply a continuation of the RCMP Security Service. Despite public assertions to the contrary, SIRC found that most CSIS targets, policies, and procedures were virtually unchanged from those of the Security Service, and that CSIS' preferred source of recruits was still the RCMP. It took over three years for this state of affairs to change significantly.

Those who have followed the progress of CSIS with interest have seen our Annual Reports change from being compendiums of direct and implied criticism, in the early years, to being much more supportive accounts of CSIS' activities in recent years.

This progressive but clear-cut change in the tone and substance of our Annual Reports simply reflects the fact that CSIS is now virtually a new organization, hardly recognizable any more as the direct descendant of the Security Service of the RCMP.

The number and type of CSIS targets, the rigorous justification required before anyone or any group is designated as a target, the lucidity, logic, and balance of warrant affidavits submitted to the Federal Court, and the tone and content of reports by Intelligence Officers on targets' files have all changed significantly for the better.

Security considerations sometimes make it difficult for us to provide enough details of CSIS activities in our Annual Reports. We have the same difficulty as the Rt. Hon. Lord Justice Lloyd, the Commissioner who reviews MI-5 in England. He expresses our problem exactly when he says in his annual report:

> The task of reassuring the public would have been easier if I could publish everything. . . . I could then give chapter and verse. But for obvious reasons I cannot do that. I can only attempt to reassure in general terms.

As last year's report, and this one, demonstrate, we still have criticisms to make. Some we make publicly. Others, because of the nature of CSIS' work, we make privately to the Director and the Minister. But our criticisms are no longer based upon strong and fundamental disagreements with the CSIS view of the world. They are far more the results

of differences of opinion regarding the day-to-day implementation of CSIS policies than, as in the past, our opposition to those policies themselves.

CSIS might have moved in the right direction even if SIRC had never been created, but we believe that the Committee's public (and strong private) criticism of CSIS policies and procedures from 1984 to 1988 led to many of the most substantive changes in the Service's policies and practices.

We believe that CSIS management intends to work strictly within the letter and the spirit of the *CSIS Act* and Ministerial direction. However, the very fact that SIRC exists and that it reviews the activities of CSIS incessantly has an added salutary effect on the way the Service views each and every operation it undertakes. We have found, as we conduct our audit and review function from year to year, that our questions often lead to changes in CSIS activities even before we complete our final reports.

We believe that if SIRC and CSIS management have fulfilled their respective roles in a reasonably competent fashion over the last eight years, then it follows that the Service should, by now, be operating in a legal, ethical, and appropriate manner. And, generally, we find this to be the case; though, as mentioned earlier, we still have criticisms to make and improvements to suggest.

Continued vigilance by management, however, as well as the continued presence of SIRC (or some other similar body) is essential if Canadians wish to be sure that CSIS never again reverts to the habits that seem to plague, time and time again, every secret agency that does not have an effective external review process.

Complaints

The second principal role of this Committee is to deal with complaints from Canadians or legal residents, and to respond to reports from Ministers in immigration and citizenship cases involving security or criminal concerns.

Complaints about the denial of security clearances have declined from a flood in 1985 to a tiny trickle this year. We hope that this has something to do with Parliament's establishment of SIRC as an avenue for the appeal of such denials, but, whatever the reason, the change is welcome. Far fewer Canadians now find their careers arrested and their lives disrupted by the denial of a security clearance.

The attention given the Supreme Court decision in *Thomson* (see Chapter 6 for details) put this improvement in some jeopardy. As Mr. Justice Cory stated for the majority:

> The Committee's recommendation constitutes a report put forward as something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which

the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider.

This means that potential complainants have to consider the fact that the emotional and financial costs of an appeal to SIRC could prove to be valueless even if the Committee came down strongly on the side of the complainant; the final decision being in the hands of the person who had decided to deny the complainant a security clearance in the first place.

Because we were very concerned that the "appeal" mechanism established by Parliament could now be seen as less worthwhile by persons denied a security clearance, we made a proposal to the Solicitor General of Canada which would have improved the situation without recourse to the best solution of all: an amendment to the Act. Our proposal is included as Appendix F to this report.

The Solicitor General's response to our proposal and the Chairman's acknowledgement are attached as Appendix G to this report. Clearly, the Minister's response does not go very far in providing the remedy we proposed. We acknowledge the Minister's proposal, and we certainly hope that the consultation process, and the requirement to inform us of the final decision, will be implemented with the full intention by all parties to provide the fairest possible result to the individuals concerned. In particular, we trust that the Deputy Minister's advice to us will include the basis for the decision not to accept our recommendation.

The End of the Cold War

Finally, one of our priorities over the next few years will be to ensure, on behalf of Parliament and the Canadian people, that CSIS is "doing the right things".

The end of the Cold War has removed much of the enormous threat that has hung over us for forty years. The threat of conventional or nuclear war with the Warsaw Pact has now almost entirely disappeared. Bureaucracies in such circumstances tend to seek other goals. We do not assert that CSIS is doing this now and, in any case, there is still a dangerous terrorist threat to guard against in the modern world. In March 1992, the Director established a task force to conduct a fundamental review of the mandate of CSIS (see Chapter 9 for details). We have been asking questions of CSIS for the past 18 months and we will carefully examine its conclusions about its revised role in a changed world.

2. Air India

At 07:14 a.m. GMT on June 23, 1985 Air India flight 182 from Montreal to London crashed into the sea off the coast of Ireland with the loss of all 329 persons on board, most of whom were Canadians. On October 4, 1991, the Committee announced that with the agreement and support of the Minister of Justice and the Solicitor General, we would proceed with our own review into CSIS activities before and after the crash. This study has been ongoing since that time and we will shortly submit a detailed section 54 report to the Solicitor General.

Our report is a long one and much of its content must remain classified. This chapter sets out, to the extent possible, our principal findings and conclusions.

(a) The Objectives and Our Methods

Despite the failure to date, to find any physical or other evidence to confirm the exact cause of the disaster, we undertook our study on the assumption that the aircraft was destroyed by an explosive device placed on board the aircraft at some time while it was in Canada. On the basis of the information we have seen, we believe that our assumption is reasonable; as is our other assumption that the disaster was a consequence of the ongoing dispute between Sikh extremists and the Government of India over the establishment of an independent Sikh country in what is now the Indian State of Punjab.

Our objective was to learn what information CSIS possessed about any threats of terrorist action against Air India or other Indian interests in or relating to Canada prior to June 23, 1985, and whether it fulfilled its mandate to investigate such threats and to advise the appropriate government and law-enforcement agencies in a timely and comprehensive way.

We also wished to learn whether CSIS assisted government and law enforcement agencies by providing, to the extent possible under its mandate as an intelligence gathering organization, all information and intelligence in its possession relevant to the criminal investigation of the disaster. As an adjunct to our primary objectives, we wanted to determine whether CSIS complied with all policies relating to the collection and retention or erasure of audiotapes. Also, we reviewed whether CSIS policies or prevailing practices governing the collection and processing of those audiotapes ensured that all information relevant to the disaster was evaluated for its intelligence value or its significance for any criminal activity and that no valuable information was lost.

As a final objective, we sought to determine if CSIS had any information or intelligence pointing to the involvement of any agency or representative of a foreign government being implicated in the destruction of the aircraft.

We reviewed many thousands of CSIS documents as part of this inquiry. We also conducted interviews of numerous personnel who were involved in the CSIS activities relating to the investigation of Sikh extremism before and after the disaster. We met with

representatives of the families of the victims and officials of the World Sikh Organization and we invited them to make any presentation they wished regarding the disaster and its investigation.

Our inquiry was naturally restricted to the activities of CSIS in the matter, as we are not permitted under our mandate to pursue inquiries into the activities of other agencies responsible for the protection of civil aviation in this country or with the investigation of the disaster after the fact. The fact that this review is directed only at CSIS, therefore, should not be given any other interpretation.

Notwithstanding that our mandate is restricted to CSIS, the Commissioner of the RCMP kindly responded in a full and frank way to our request for a briefing on a number of issues relating to our inquiry. Our requests to the Force for information have similarly been acted upon. We have had to be particularly careful in this chapter to avoid any reference to matters the disclosure of which could jeopardize the still active RCMP investigation of the disaster. The Department of Justice also provided us with a useful briefing in response to our questions.

(b) CSIS Investigation Prior to the Disaster

Prior to June 1984, isolated acts of violence associated with Sikh protests against perceived injustices by the Indian Government caused little real concern to the police and security agencies here and the investigation of any threat from Sikh extremism was given a low priority. In June 1984, however, the Indian Government's occupation of the Sikh Golden Temple at Amritsar aroused fears of a major violent reaction from the Sikh community in Canada. These initial fears were allayed when it became apparent that the vast majority of Sikhs, while shocked and outraged, limited themselves to lawful demonstrations.

Small groups of hard-core Sikh militants were emerging in Canada and elsewhere, and the threat of violent acts by them was one of the first concerns to be faced by CSIS when it was established in July of 1984. Compared to some other, more recently active and dangerous terrorist groups at the time, the threat was not a major one and we found that the resources applied by CSIS to Sikh extremism were very limited and the priority for investigation remained low. CSIS investigators had not acquired a comprehensive understanding of Sikh extremism and its objectives.

By the Fall of 1984, CSIS had identified several of these extremist groups in Canada. These organizations had small followings in British Columbia and in southwestern Ontario, as well as elsewhere in Canada. Targeting authority was issued and principal members of the organizations were identified and actively investigated. Up until the time of the disaster, CSIS issued numerous threat assessments to the RCMP and other government agencies indicating a high level of threat from Sikh extremists. These assessments, while accurately

reflecting the information in the possession of CSIS, provided little intelligence on the nature and form that any threat activity might take.

Following the assassination of Indian Prime Minister Indira Gandhi at the end of October 1984, CSIS was further concerned that serious violence would erupt between the Hindu and Sikh communities in Canada, but this never materialized.

With the approach of the first anniversary of the assault on the Golden Temple and the planned visit of Rajiv Gandhi to the United States in early June 1985, CSIS intensified its investigative efforts, although no significant additional resources were applied to the targets. A plot to assassinate Rajiv Gandhi was uncovered in the United States just prior to his visit there and the persons arrested were linked to members of one of the Sikh extremist groups in Canada.

Despite initial fears, however, both the anniversary of the Golden Temple assault and the visit of Rajiv Gandhi passed without significant incident. Although CSIS still considered the threat to Indian interests in Canada from Sikh extremists to be high, some of the serious concerns of the previous month were lessened when Rajiv Gandhi safely departed from the United States. Just seven days later, Air India Flight 182 was destroyed.

(c) What Happened?

At 6:19 a.m. GMT on June 23, 1985, a piece of luggage being transferred from CP Flight 003 to an Air India flight at Narita Airport in Japan exploded in a baggage cart, killing two baggage handlers. Less than one hour later, Air India Flight 182 crashed into the sea off the coast of Ireland.

In the subsequent criminal investigation, attention centred on information pointing to the fact that on June 22, 1985, baggage had been deposited at Vancouver International Airport for two persons, both identified as M. Singh and L. Singh. One of these was to travel to Narita Airport in Tokyo by CP Air Flight 003, while the other was to travel to Toronto via CP Air Flight 060 where he would transfer to the Air India Flight 182. Investigation revealed that neither passenger occupied the seat allocated to him and there is no record that either boarded his flight. The unaccompanied baggage of these two individuals was loaded onto the flights, however, and it is assumed that the bag bound for Toronto was transferred to the Air India aircraft.

(d) What Did CSIS Know?

We examined all of the information CSIS had in its possession prior to the disaster that related to the investigation of possible Sikh extremist violence, particularly in the British

Columbia Region, and we also interviewed investigators and supervisors directly involved in the investigation.

The principal concern in the weeks preceding the disaster was for the safety of Rajiv Gandhi in the United States and the safety of Indian diplomats and missions in Canada. What information there was relating to threats to Air India seemed to focus on the possibility of hijacking or direct assault rather than bombing.

At the beginning of June 1985, CSIS placed a leader of a Sikh extremist group, who was later to become one of the principal suspects in the case, under physical surveillance. The Service continued to monitor his movements until June 17, 1985. The Prime Minister of India had departed from the United States on the day before.

The intelligence that CSIS possessed about the Sikh extremists prior to the disaster consisted mostly of information derived from the technical (discussed below) and physical surveillance of this one target; reports from friendly intelligence agencies; and warnings from the Indian Government. CSIS knew quite a lot about the identities and movements of the extremist groups and their members but to that time, little about their intentions or their potential for terrorist activity in Canada.

We could find no information that specifically pointed to an attack being planned against the Air India operations other than in some warnings originating from the Government of India (discussed below). We did, however, see CSIS reports emanating from some sources in early June 1985 that something big or spectacular was about to happen. CSIS used these reports to prepare a general threat assessment on June 18, 1985 which was comprehensive and which included information on several disturbing developments in Sikh extremist activity. Perhaps reflecting the dearth of intelligence in the area, however, the assessment provided little intelligence on the strength and capability for terrorist action of the hardcore extremists, or on the range of their possible targets.

One event that subsequently added a significant perspective to these reports occurred on June 4, 1985. Physical surveillance of the principal Sikh extremist target, revealed that he travelled from the B.C. mainland to Vancouver Island and met with Inderjit Singh Reyat, later to be convicted of offences related to the bomb explosion at Narita Airport. The two, accompanied by another person, then drove to a remote area and conducted what was at first believed by the surveillant to have been a one-shot discharge of a rifle.

CSIS investigators advised the RCMP of the event on the following day. It was only after the disaster, however, that a careful search of the area by the RCMP revealed evidence of an apparent test detonation of an explosive device having occurred at the site. We saw no document indicating that CSIS had conducted any immediate and comprehensive analysis of this and other information in an attempt to assess the capabilities and intentions of the two individuals.

Several other pieces of information possibly touching on the intentions of the principal target and his group were not to become available until after the disaster. These originated in the Punjabi content of the recorded telephone conversations of the target which occurred in the days and weeks prior to June 23, 1985, and which were not translated and available to investigators until weeks and even months after that date.

(e) Government of India Warnings

There has been much speculation about warnings issued by the Government of India that should have alerted CSIS to the fact that the aircraft was going to be attacked. We examined very closely the warnings that CSIS received in this regard in the first half of 1985. We found that without exception, these warnings were initially presented to the Department of External Affairs or to the RCMP and not directly to CSIS. These were the appropriate channels at the time. While several warnings were specific as to the threat, i.e. hijacking, and to the flight number and date, none referred to the flight that was destroyed and none of these particular threats materialized.

The Government of India did formally request, however, that additional security be provided to their aircraft and operations during the month of June 1985. CSIS was asked by the RCMP to provide a threat assessment on the basis of this warning and the RCMP was advised on June 6, 1985 that the threat to Indian interests in Canada, including Air India, was high but that CSIS had no information indicating any specific threat to the airline.

We were unable to find anything in any of the many warnings we saw issued by the Government of India, either specifically referring to Air India or to other more general threats, that would have provided an intelligence lead enabling CSIS to predict the attack on the doomed aircraft.

(f) Events After the Disaster

Understandably, CSIS was not immediately in a position to respond to the intelligence demands following the disaster since few investigators except those already directly involved in the investigation of Sikh extremism were in any way knowledgeable about the principal targets or about Sikhism and its dispute with the Government of India. The dramatic increase in personnel assigned to the investigation of Sikh extremism created initial problems of familiarization. We found, however, that there was immediate and full cooperation with the RCMP and a free exchange of information took place between the two agencies. Liaison arrangements were established at HQ and at regional offices.

We looked for any evidence of conflict or lack of cooperation between the RCMP and CSIS and found that while there were personality differences that arose from time to time,

these did not have any serious consequences. Also, we noted that some activities of both CSIS investigators and members of the RCMP were seen as encroaching upon the responsibilities of the other agency, again, with no serious consequences.

We noted one serious dispute that did occur after the disaster which involved an acrimonious exchange between two senior officers of the agencies that included an RCMP allegation that CSIS was acting in an area that was within the criminal investigation responsibilities of the RCMP. It appeared to be an isolated clash based to some extent on a misunderstanding and had no long term effect on the ongoing cooperation between the two agencies.

In seeking a cause for these problems we found that despite early concerns when CSIS was established that responsibilities regarding terrorism might overlap, CSIS policies detailing its relationship with the RCMP on cases involving security offences had not been developed. Early instructions issued from CSIS HQ to the regional offices failed to rectify this shortcoming. We noted as a consequence, indications that even the mandated role of CSIS in respect to the investigation was not clear to all personnel. One former senior officer told us that while the role was well understood by senior personnel, he was concerned that some CSIS investigators would conduct their inquiries as though they were criminal investigators and would compete with the RCMP to solve the case.

Other former senior officers, including the first Director of CSIS, did not share this concern. In the event, we saw no early instructions from CSIS HQ that attempted to clarify the CSIS mandate vis-à-vis the RCMP criminal investigation or which set out CSIS policy regarding the sharing of information and intelligence with the RCMP. We consider this to have been an unfortunate oversight on the part of senior management.

As the investigation progressed, RCMP officials felt it necessary to examine CSIS files on certain Sikh extremist targets in more detail. CSIS, whose mandate it is to collect intelligence and not evidence, was at first reluctant to expose its files, and by extension its methods and sources, for any evidentiary use by the RCMP. Lengthy negotiations took place between the two agencies, but eventually the RCMP investigators were allowed access to the files subject to some mutually agreed conditions on the subsequent use of the information.

Overall, we found no evidence that access to available CSIS information relevant to the RCMP investigation of the disaster was unreasonably denied to the Force.

A serious issue later arose, however, over the fact that in accordance with its established policies, CSIS had already erased three-quarters of the 200 or so audiotapes of the principal target's conversations recorded before the disaster and so these were not available to the RCMP for their requested examination.

(g) The Erased Audiotapes Issue

We found that in the Spring of 1985, as part of its investigation into Sikh extremism in the British Columbia Region, CSIS obtained a warrant to intercept the private communications of the leader of one of the Sikh extremist groups, who was later to become one of the principal suspects in the case. We looked into the erasure of certain audiotapes collected by CSIS between March and July 1985 as the product of the warrant. Central to the issue were concerns that important information might have been lost through these erasures.

CSIS affirmed that the tapes were erased in accordance with their policies and the Government's intention that such material should not be retained unnecessarily. We examined the CSIS policies to assess their appropriateness and the level of compliance.

CSIS Policies in 1985. Our review showed that CSIS had not yet developed its own policies in 1985 relating to the handling and processing of telephone intercepts recorded on audiotape. CSIS employees relied on different sets of policy and instructions governing retention or erasure which were developed and used earlier by the RCMP Security Service. The criteria for the retention of tapes were based on outdated terms having no defined meaning under the *CSIS Act*. This appears to have created confusion among the CSIS personnel who knew of the policies. Most employees involved with the collection and analysis of taped intercepts, however, were found to have had little or no understanding of the policies or even to have known of their existence. Importantly, few appeared to have been aware of the criteria and procedures for retaining a particular audiotape.

To compensate, the CSIS investigators and their technical colleagues relied on oral instructions or accepted practices from the past. These practices contained flaws that were not uncovered until the Air India tragedy prompted a closer examination.

From our review of the chronology of events and issues relating to the handling and processing of the Sikh extremist audiotapes, we found that the CSIS policies and procedures governing the retention and erasure of audiotapes existing at the time of the Air India disaster were seriously deficient in relation to accounting records and responsibility for decisions.

We believe two instructions were important in relation to the erasure of the Sikh leader's tapes. Three months before CSIS came into being, an instruction was issued which removed from Service facilities the capacity to collect and preserve criminal evidence tapes. This instruction was consistent with the provisions of the *CSIS Act* establishing the Service as an intelligence agency with no police powers or responsibilities.

The second document, from a less senior manager, instructed the CSIS Regions to retain tapes containing incriminating passages for one year to assist in the preparation of affidavits to renew warrants where this was considered necessary. The Regions, for reasons

which are not clear, chose to ignore the instruction. While this instruction would have lowered the existing criteria for retention, compliance, at the very least, might have enhanced investigator awareness of the option to retain tapes.

Chronology of Events. The telephone wiretap on the Sikh extremist leader was activated in March 1985, before the CSIS office in Vancouver was able to obtain the services of a Punjabi speaking translator. As the Service had difficulty finding a suitable translator, arrangements were made as a temporary measure to have the tapes translated in Ottawa. These arrangements soon broke down and by the time an on-site translator was obtained in early June, the B.C. Region investigators had been able to review only the tapes recorded to the beginning of April 1985, and a backlog of about 100 unprocessed tapes in which only the English language portions had been transcribed, had built up just prior to the disaster. We noted in this regard, that there was an apparent lack of serious concern by CSIS management over the long delays in the processing of these tapes.

A residual backlog of more than 80 tapes, which were recorded in April and early May, was not eliminated until late September and early October of 1985. Of these, only 50 tapes, which were translated by an RCMP official and thus deemed by CSIS not to have been assessed for intelligence purposes, were not subsequently erased in accordance with existing policy. Four others, retained for technical purposes, also survived.

On November 13, 1985 the RCMP asked CSIS for an accounting of all the tapes to that time related to Sikh extremists. The B.C. Region stated that almost all of their tape holdings prior to November 4, 1985 had been erased in accordance with CSIS policy. On February 7, 1986 the Department of Justice asked CSIS to retain all tape intercepts related to Air India. By this time, all tapes recorded since March 27, 1985, except for the 54 mentioned above, had already been erased. A claim by the RCMP that CSIS had been requested, in late June 1985, to retain all of the tapes from that date could not be substantiated.

The survival of fifty four of the 200 or so tapes recorded before the disaster was important in that it allowed the RCMP to analyze their content and determine that they contained no significant criminal information. The guarded way in which the recorded conversations were conducted also tended to reinforce the CSIS position that the other tapes already erased contained nothing significant.

In 1985 there were no clear guidelines for accountability. Discrepancies in the documentation make it impossible to obtain a definitive number of the tapes recorded by the Service from March to July 1985. The CSIS estimate is that there were 210 tapes recorded during this critical period.

We looked to see if it was likely that this lack of an accounting system resulted in any audiotapes being erased before being processed. As the accounting records for the processing of the Sikh extremist leader's tapes are fragmentary, it is now impossible to say with certainty that no unprocessed tapes were erased.

In conclusion, we found there was an absence of appropriate policy and clear guidelines as to who should decide whether an audiotape was to be retained or erased. There was confusion in CSIS' ranks on this issue and on the meaning of the retention criteria. In the case of the Sikh extremist leader's conversations, investigative personnel considered that there was no significant tape content and therefore they were not required to make any decision or to provide any direction on the retention or erasure of the reviewed tapes. Consequently, the disposition of these audiotapes was not subject to any formal and attributable erase/do not erase decision process but was an automatic erasure procedure left to those persons lowest in the responsibility hierarchy.

A brief review of one other similar case in the year following the disaster suggests that several of the problems we noted above were not unique to this investigatio ı.

(h) Foreign Government Involvement

Allegations of wrong-doing in Canada by the Indian government, which long concerned the Sikh community, reached new heights in the wake of the Air India crash. Statements by leaders of the Sikh community and media articles produced a storm of controversy. The publication of the book, "Soft Target" in 1989 synthesized the allegations and accused the Government of India (GOI) in general and its foreign intelligence agency, the Research and Analysis Wing (RAW) in particular, of complicity in the crash. The conspiracy theories became widely known and still endure years after the tragedy.

We reviewed these allegations and others pertaining to any foreign government involvement in the crash. For each allegation, however, we either learned of credible explanations for the activity or, more often, the information we saw did not constitute trustworthy evidence in support of a conspiracy theory. That said, on one issue that we examined, the Service did not pursue its investigation in the years after the crash to the extent that we would have expected. The information that the Service did collect in this case was passed to the RCMP to review in the context of their criminal investigation.

The RCMP, which is conducting the criminal investigation of the Air India crash, has twice responded to questions about the involvement of the GOI. In November 1985, the RCMP publicly stated that such allegations were "without substance or foundation". In a briefing the RCMP provided to us in February 1992, the Force again stated that it does not have evidence to support this theory.

(i) Conclusions

On the basis of our findings, we conclude that prior to the disaster, CSIS was investigating potential threats posed by Sikh extremists in accordance with its mandate and in a manner consistent with the then perceived level of threat. We further believe that CSIS fulfilled its mandate to investigate the possible terrorist threats and that it advised the appropriate government and law enforcement agencies of the information it had in a timely and comprehensive way.

Based on our review of the information that CSIS possessed prior to the crash, the Service was not in a position to predict that the Air India flight was to be the target of a terrorist bomb.

In the absence of clear Service-wide policies to deal with a terrorist incident of this magnitude, we conclude that CSIS senior management did not provide the direction we would have expected concerning the Service's mandate and role in relation to the RCMP criminal investigation.

We also conclude that in the period following the disaster, all information in CSIS' possession that was relevant to the investigation was provided to the RCMP. Delays caused by incomplete or inadequate policies, however, did occur.

Disputes and difficulties over cooperation and the conduct of the investigation occurred between members of CSIS and the RCMP but these tended to be isolated and on a personal level, and we believe that they had no serious detrimental effect on the respective investigations.

We noted that the CSIS policies in relation to the collection, retention and erasure of surveillance audiotapes were seriously deficient as well as being generally inaccessible to investigators and that the informal procedures developed to compensate for these problems were also inadequate. Nevertheless, it is unlikely that the prevailing practices resulted in the loss of important information relevant to the disaster and the subsequent investigation.

We reviewed the CSIS information to assess whether an agency or representative of a foreign government was involved in the destruction of the aircraft. Based on the material we examined, the information collected by CSIS does not support the theory of complicity by a foreign government in the crash of Air India flight 182.

3. Case Studies

Attack on the Iranian Embassy in Ottawa

(a) Introduction

At about 12:18 p.m. on April 5, 1992, some 40 individuals armed with crowbars, sledge-hammers and a ladder attacked the Iranian embassy in Ottawa. Most were members of the Mujahedin-E-Khalq (MEK) and were protesting an Iranian air attack on the MEK base inside Iraq earlier that day.

The Ottawa attack began three hours after an attack on the Iranian embassy in Bonn, Germany. It was also preceded by at least seven other attacks in Europe.

Under the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, the host nation must protect embassies and diplomats. In Canada, their protection is the specific responsibility of the RCMP, with advice from External Affairs. CSIS has no protective functions, and its officials have no peace officer powers. Specifically, they are not authorized to carry weapons.

CSIS does perform some functions concerning embassies. For example, it provides intelligence concerning threats by issuing periodic threat assessments. It also advises the RCMP and local police of any specific threats against embassies that come to its attention. CSIS can, and often does, distribute relevant information from foreign intelligence services.

(b) Warning of the Embassy Attack

In March, 1991, CSIS provided an updated embassy "threat assessment". It indicated an ongoing, moderate threat. The recent move of the Iranian embassy from a high-rise to a detached, four storey building may have made it more vulnerable to attack.

Reportedly, on September 19, 1991, someone threw a crude firebomb at the wall of the Iranian embassy. Damage was minor. There was no link between the firebomb and the April 1992 attack. Following the firebomb incident, the RCMP offered additional protection, which was refused.

Before April 5, 1992, no allied intelligence service, including CSIS, had predicted or forewarned of a possible imminent attack against Iranian diplomatic establishments. Indeed, there were signs of lessening tensions. The trend, despite a number of incidents, was away from violent attacks.

(c) The Day of the Attack

CSIS maintains a Crisis Management Centre (CMC) at Headquarters. The Duty Officer in the Centre monitors commercial wire services and radio and television news broadcasts around the clock. The Duty Officer has a range of tasks and follows a standard routine in reading reports from the printers and performing other duties.

Beginning at 7:12 a.m. on April 5, the CMC received a series of wire service stories about the bombing of the MEK base in Iraq. Some discussed the reaction of the MEK, but none referred to possible attacks on Iranian interests. Starting at 11:21 a.m., the CMC received three stories of disturbances in Europe.

Table 1. Information Received by Headquarters Crisis Management Centre

Wire Service Reports	Time stamp on report*	Cleared by Duty Officer
Bombing of MEK base in Iran (first of several)	7:12 a.m.	7:30 a.m.
Attack on Iranian embassy in Paris	11:21 a.m.	11:30 a.m.
Attack on Iranian embassy in Bonn	12:02 p.m.	12:15 p.m.
Attack on embassy at TheHague	12:05 p.m.	12:15 p.m.

* All times are Ottawa times.

No specific warnings came from allied intelligence services. The intelligence services and the media, it appears, thought the disturbances to be police matters and of strictly local interest. CNN, the news network, did not cover the story until approximately 4:30 p.m. Ottawa time — four hours after the attack on the Ottawa embassy. No specific warnings came from or through CSIS Security Liaison Officers (SLOs) in Europe. This is understandable, because there are few SLOs, and they have no specific responsibility for "real-time" monitoring of the media.

CSIS did receive information that the Iranian air attack was in fact significant and might cause problems. However, no specific problems were identified. This information did not reach CSIS Headquarters before the embassy attack because it was given, in error, to the Ottawa Regional Office. That office did not learn of events in Europe until after the Ottawa attack because wire service reports are not usually received at CSIS Regional Offices.

Headquarters had the wire service reports about European events, and the Regional Office had information about possible problems, but neither had the complete story.

(d) CSIS Presence near the Embassy on the Day of the Attack

According to RCMP records, an RCMP vehicle conducted a routine check on the embassy at 12:12 p.m. The officer saw nothing unusual. When the attack occurred, CSIS was in the vicinity of the embassy for other reasons.

The attack on the embassy began at about 12:18 p.m.. Ottawa City Police received the first call about the attack from a private citizen at 12:19:31. Slightly later,[1] CSIS Ottawa Region received a call from a CSIS employee, and the supervisor tried to telephone the RCMP. The telephone failed, causing a delay of about 30 seconds before another telephone was used. The RCMP received the CSIS call at precisely 12:21 p.m.

Press reports indicated that CSIS employees videotaped the attack. This is correct. CSIS personnel in the area of the embassy had been practising using a video recorder before the attack. The camera was subsequently turned on to events at the embassy. The videotape begins with the words, "call the RCMP", followed by "Roger, Roger, I'm on the phone", the words of the Supervisor in Ottawa Region. Clearly, CSIS called the police before starting to record.

(e) CSIS-RCMP Cooperation

Claims have been made about allegedly poor cooperation between CSIS and the RCMP during the embassy attack. We asked the RCMP, Ottawa City Police and a host of individuals in the Service if there were such problems. Not a single person could cite any problem either in general or relating specifically to the embassy attack. A copy of the CSIS videotape was delivered to the RCMP within three hours of the attack for use in criminal investigations.

(f) Conclusion

The Service provided the Canadian government and the RCMP with an assessment indicating an ongoing, moderate threat. However, neither CSIS nor any other western police or intelligence agency had any specific warnings of attacks on Iranian embassies. There is ultimately no evidence pointing to a planned attack in Canada.

---

[1] We attributed the delay to the position of the CSIS personnel, who could not see the first activities of the attack.

On the day of the attack, CSIS activities were hampered because a telephone call meant for CSIS Headquarters was mistakenly rerouted to Ottawa Region. No one at Ottawa Region was aware of the error. Headquarters was thus denied significant information. The way CSIS handled information before the attack, therefore, was flawed. Intelligence was not collected and assessed at one location. The analysts at Headquarters, who are the ultimate experts, were not informed until after the attack. Still, would this information, if examined as a whole by the experts at Headquarters, have led a reasonable person to issue a warning to the police? We suspect not.

CSIS was in the vicinity of the Iranian embassy for other reasons when the attack began. Its presence was not in anticipation of the attack. A video recording was made. However, CSIS first called the police before starting the recording.

The "Illegal"

In 1988, the Service began a two-year investigation after a suspected foreign intelligence officer and an individual from a developing country were observed meeting. The Service used surveillance, inquiries with allied intelligence services, interviews and other investigative tools.

It appeared that the intelligence officer was actively recruiting the individual, who showed signs of accepting. He obtained unclassified materials for the intelligence officer, agreed to covert meets and other security arrangements, and accepted small amounts of money. It seemed that his recruitment was nearly complete and that the intelligence officer was preparing him for "bigger and better" things.

The Service investigated vigorously. Through searches of records, CSIS identified the individual. CSIS officers had initially thought that he might have a false identity and might therefore be an "illegal".[2] CSIS carefully monitored his movements and meetings with the intelligence officer. The intelligence officer later left Canada. Overall, CSIS effectively defused a potentially dangerous spy operation.

The individual may have eventually represented a serious threat to the security of Canada. He was at one time accorded the highest level of targeting authorization — level 3 — which permits the use of all investigative powers. CSIS subjected him to fairly extensive investigation. This was appropriate in this case.

[2] An "illegal" enters a foreign country using stolen or forged documents. Once there, the illegal generally uses a different identity and nationality supported by a second or third set of documents. Illegals eventually try to acquire genuine documentation from the host country that supports their assumed identity. R.W. Corson and R.T. Crowley, *The New KGB* (New York: William & Morrow Company Inc., 1985) at 66.

The conduct of the investigation, however, involved discreet inquiries through a third party to a nation that has a history of human rights violations. Ministerial direction requires caution in any dealings with officials of such states. Given the parties involved and the Ministerial caution, our report suggested that there should have been consultation with the Minister.

There is no record on file to indicate that proper procedures were followed in obtaining some specific sensitive personal information. Furthermore, CSIS gave information identifying the individual to External Affairs. Section 19 of the *CSIS Act* requires a justification for such disclosures. In this case there was none, because CSIS had already defused the threat before the disclosure.

The investigation was pursued with appropriate tenacity and zeal. Later findings were to confirm that the investigators' instincts in this case were correct.

4. Activities During the Gulf Conflict — Community Interviews

In 1991-92, the Committee analyzed in depth the CSIS community interviews program that operated during the Gulf conflict. Our study sought to respond to the concerns expressed by the Canadian Arab Federation (CAF) in its special executive report: *The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian Community*. We were also responding to concerns that the British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) raised in a section 41 complaint to the Committee.

Specifically, we attempted to determine whether:

- the interviews program complied with legislation, Ministerial direction and CSIS policy and procedures;
- the interviews program was "strictly necessary" to advise the Government of Canada about threats to national security;
- the information collected from the interviews and retained on files was relevant to the activities being investigated; and
- the way CSIS investigators conducted the interviews was unnecessarily intimidating, coercive, or public.

Our investigators identified community interview reports in CSIS files. We examined CSIS Headquarters instructions to regions about interviews. We interviewed CSIS managers. We met with ten Arab Canadians who had been interviewed by CSIS. We told them that they would not be subject to retaliation in any event, but also assured them that their names would not be provided to CSIS or to any other department.

Specific Findings

We may never know the exact number of individuals contacted by CSIS during the Gulf conflict. This is because no specific code was used for the entry of the interview reports in the CSIS database. However, we are satisfied that there were about 187 interview reports. There may be more contacts that were not reported by CSIS investigators.

The Canadian Arab Federation Concerns: The CAF report expressed numerous concerns. We attempted to answer the following specific CAF allegations:

1. That CSIS exchanged information with foreign agencies, specifically with the Israeli Secret Intelligence Service (Mossad).[1]

[1] CAF Executive Report, page 2.

Our finding: We could not find any evidence that CSIS communicated any information or intelligence generated by the community interviews to any foreign agency.

2. "CSIS activities were intended, at least in part, to have a chilling effect on the Arab Canadian community."[4]

Our finding: We found no evidence that the Service actually intended to have a chilling effect on the community. Due to the stress caused by this intense international crisis, the uncertain immigration status of some persons interviewed and the poor reputation of security services in the Middle East, it is quite likely that some interviews did have a chilling effect.

3. The interviews with Arab Canadians were inherently abusive in that the primary criterion in selecting the individuals was their Arab origin. CSIS' administration of a loyalty test through the question "What do you think of the war in the Gulf?" was insulting and demeaning to Arab Canadians.

Our finding: It was not "inherently abusive" to meet members of these communities to determine whether threats to the security of Canada might emanate from the Gulf crisis. Nor can it be inferred that CSIS was questioning the loyalty of Arab Canadians simply by seeking the views and intentions of some elements of the community.

4. "A large portion of the Arab Canadian community has a very different experience with secret police forces in other parts of the world. Indeed, the psychological impact of a CSIS visit, especially when done without prior notification, was often massive. The line of questions CSIS officers asked Arab community members was often irrelevant and demeaning. Specifically, some questions related to religious beliefs, and technical information, such as that regarding citizenship."

Our finding: We believe the fears expressed by some individuals contacted by CSIS and found them understandable. It is worth noting that there have been two other community interviews programs since the Gulf crisis, and that there have not been any complaints arising from either of them.

The Canadian Arab Federation Case Studies: The CAF report described five cases where CSIS had allegedly acted improperly. We met the three individuals mentioned in three case studies. For the other two cases, we sent formal questions to CSIS and reviewed files.

[4] CAF Executive Report, page 8.

1. Arab Canadians placed under surveillance: The CAF alleged that some Arab Canadians were placed under special surveillance. For example, it was alleged that CSIS paid a surprise visit to a man's home and asked questions about his religion, attendance at a mosque, and the political affiliations of his family members.

Our Finding: This case illustrates the difficulty we faced because of the generality of some allegations. A member of the Committee met with the individual concerned. The individual expressed concerns about the surprise nature of the visit, the fact that he was being consulted not as a Canadian citizen, but rather as an Iraqi, that simplistic conclusions would be reached from his answers on his religious beliefs, and that answering questions about his family's political affiliations could prevent them from being accepted as landed immigrants. We recognize that a knock on the door or a telephone call by a representative of a secret service can be quite a surprise for ordinary citizens. However, we believe that, when conducted properly, a direct approach is the best procedure for a community interviews program. We also found that the Service did not reach simplistic conclusions on the individual's religious beliefs, and that no exchanges of information with the Department of Employment and Immigration or other domestic agencies occurred in this case.

2. CSIS surveillance in violation of its mandate: Last year we reported on allegations that CSIS had conducted inquiries or interviews at the University of Calgary.

Our Finding: We examined the allegations further and confirmed that the Service had conducted no inquiries or interviews there.

3. Enticement — CSIS offer of protection for information: The CAF report alleged that CSIS offered protection to a man in return for information about the Iraqi community. He apparently refused.

Our Finding: Our staff met the man and found that the offer for protection was more evident to the CAF than to the individual. There was no evidence of direct enticement.

4. CSIS photography of Arab Canadians: The CAF alleged that an Arab Canadian was shown several photographs of ordinary Canadian citizens of Iraqi origin.

Our Finding: We questioned the Service about the photographs. The Service replied that, with one exception, all the photographs were of foreign nationals with no status in Canada. We have learned that the exception fell within the mandate of the Service.

The CAF also claimed that the Service had met three times with the individual. CSIS allegedly visited him at his apartment and took him to a meeting which lasted more than five hours in a six-by-ten foot room with no windows or clock.

Our Finding: We reviewed the accounts of those interviews. According to CSIS, this individual had been met only twice, both times at CSIS offices. We also met the individual. He stated that he met only twice with CSIS. Both meetings were held at CSIS offices.

5. CSIS monitoring of Arab Canadian telephone traffic and visit by CSIS: We asked the Service to produce all the information it held about one individual. We reviewed all relevant CSIS documentation. We also contacted the individual.

Our Finding: We found nothing to confirm the tapping of the phone line or the CSIS visit. We confirmed that CSIS did nothing inappropriate or illegal.

The British Columbia Civil Liberties Association Concerns: In a letter dated April 15, 1991, the BCCLA complained to the Director of CSIS about CSIS interviews of Arab Canadian community members. The Association had received reports from the Canadian Arab Federation that visits by CSIS agents were unannounced and had been informed that interviews were sometimes unnecessarily public and coercive. The BCCLA was also informed that several interviews involved inappropriate questions.

On May 27, 1991, the Director wrote to the President of the BCCLA saying that the Service had met with fewer than 200 individuals across Canada. CSIS believed that these individuals could help CSIS. The Director said he was always concerned by allegations that CSIS employees may have acted illegally or inappropriately. The Director's letter continued that, short of seeing the details of a specific case, he could say with confidence that "CSIS employees acted responsibly, within the law and policy and in accordance with the expectations of Canadians that the Service would be on guard in the face of the very explicit threats of terrorism that had been made".

The BCCLA was not satisfied with this response. On June 20, 1991, the BCCLA President submitted a formal complaint to us. Our Executive Director and Senior Complaints Officer met the President and the Vice-President of the BCCLA to discuss their concerns. Because there was no specific complaint by Arab Canadians, it was agreed that a general review of CSIS activities would be the best approach for the Committee to take.

The BCCLA request covered three topics. The requests, and our responses, follow:

(a) SIRC should review the reports of CSIS officers who visited citizens and residents of Arab and Iraqi descent during late 1990 and early 1991 to determine, if possible, whether the visits were unnecessarily coercive or public.

Our response: It was difficult to establish precisely whether the approaches were in fact coercive. However, the visits were sometimes perceived as coercive. This is primarily because the persons interviewed were rarely told that the interview was optional. We know of only four cases where CSIS made it clear that the

interview was optional. In some other cases, the individuals were clearly reluctant to meet, but eventually agreed. In a few instances, the Service sought information about Arab Canadians from other people or organizations.

(b) SIRC should seek out the views of members of these ethnic communities on the nature and result of the visits to their members by CSIS officers.

Our response: The CAF report states that "to the frustration of the Canadian Arab Federation, Arab Canadians who reported their cases to it are concerned about retaliation and now prefer to forget the incidents rather than file official complaints . . .". We have experienced the same frustration. We depended on the President of the CAF to facilitate access to the community. Finally, we met with ten persons. We exhorted them to encourage others to meet with us, but to no avail.

(c) If SIRC determines that the scope of the visits or the manner of the approach was inappropriate, given the sensitivities of members of these communities, SIRC should make a report to the Solicitor General of Canada containing its findings, and provide recommendations to CSIS for addressing any areas of concern.

Our response: We found that the community interviews program was appropriate and strictly necessary to advise the government about threats to national security.

General Conclusions and Recommendations

Compliance with legislation, Ministerial direction, and CSIS policy and procedures: The interviews program complied with the law. It was a duly authorized investigative activity.

The community interviews program is designed to evaluate the presence and magnitude of a suspected threat to the security of Canada. CSIS is not, therefore, investigating the individuals it wishes to interview. It need only establish their identity. However, because the community interviews program requires a TARC level 2 authorization to proceed, CSIS investigators have more authority than is necessary to conduct a simple identity check.

Recommendation:

The Committee recommends that, in the normal course of events, a community interviews program be authorized at a special TARC level 1, with full authority to collect any information strictly necessary to establish the identity of prospective interviewees. This special level 1 authorization would require the approval of the Director or Deputy Director Operations at CSIS Headquarters.

Retention of Information about Persons Interviewed: Even a program to obtain strictly limited information about a prospective interviewee can result in a considerable amount of information accumulating in CSIS files. Since the individuals concerned are being asked to assist CSIS in identifying a possible threat to the security of Canada and are not targets themselves, it would be wrong for more than a minimum amount of personal information about them to be kept in CSIS files.

Recommendation:

The Committee recommends that within a reasonable period following the completion of a community interviews program, the information held by CSIS on individuals interviewed be reduced to the absolute minimum required to record the person's identity and the fact that an interview was conducted.

Was the Community Interviews Program Necessary?: During the Gulf conflict, various regimes called for terrorist actions against Iraq's opponents. Canada was among those opponents and was not immune to acts of terrorism. It was the responsibility of CSIS to enhance its understanding of the environment from which threats might arise. The interviews program was strictly necessary to advise the Government of Canada about threats to national security.

Relevance of the information to the activities being investigated: There is often a strong sociological relationship between the state and religion in Middle Eastern countries. We believe the Service would have been negligent if it had not taken this into account during the community interviews program.

The way CSIS conducted interviews: We recognize the danger in making a global assessment. It might not sufficiently reflect specific circumstances and events that came into play in individual interviews. With this caveat in mind, we conclude that CSIS conducted the interviews in a professional manner. The ten individuals we met stated as much. We have found nothing to confirm the allegations of harassment. If there was any "sense of intimidation" arising from the interviews as described by the CAF (and we are not disputing that some of the other 177 individuals approached by CSIS may have felt intimidated), we believe it may well have been due to the intense international crisis, the uncertain immigration status of certain persons interviewed, and the reputations of security services in certain areas of the world for unscrupulous conduct.

We did find that, in a few cases, the way CSIS approached individuals was quite forceful. For example, some individuals resisted the proposal for an interview when CSIS telephoned them, but CSIS later interviewed them nonetheless.

5. Other CSIS Operations

Arrangements with Other Governments

(a) Foreign Arrangements

In 1991-92, the Service received Ministerial approval for the establishment of four new or expanded foreign arrangements. Two involved countries with poor human rights records. Of these, one is contingent on the foreign agency meeting certain conditions which, to date, have not been fulfilled.

(b) Domestic Arrangements

During the same period, the Service concluded one permanent Memorandum of Understanding (MOU). The MOU, signed with Quebec's Department of Public Safety, covers exchanges of information between CSIS and the *Sûreté du Québec*, the Montreal Urban Community Police Force and other municipal police forces.

Exchanges of Information with Foreign and Domestic Agencies

(a) With Foreign Agencies — London and Paris

Subparagraph 38(a)(iii) of the *CSIS Act* requires the Committee to review arrangements entered into by CSIS under subsections 13(2) and (3) and 17(1) of the Act. These include arrangements with foreign states. The Act also authorizes us to monitor the information and intelligence provided under the arrangements.

Under this authority, we conduct a review every two years of a sample of the correspondence from CSIS to foreign agencies. We do this to ensure that CSIS has made no excessive or unnecessary use of its powers. Our most recent review also examined key issues pertaining to the operations at the foreign posts and the organization of the Field and Liaison Unit at CSIS Headquarters.

In the summer and fall of 1991, we reviewed what information and intelligence CSIS had released to British and French agencies, then assessed whether the releases complied with the *CSIS Act*, Ministerial direction and CSIS policies and procedures. We conducted our reviews at CSIS Headquarters in Canada and at the Security Liaison Officer posts in London and Paris.

The first samples of material from the two posts were exchanged during the Gulf War — a critical period for the Service and its counterparts abroad.

The Committee looked at several issues: the statutory basis for the retention, dissemination or receipt of the information; compliance with foreign arrangements; accuracy of the

information provided by CSIS; whether the importance of the investigation outweighed the potential damage to individual rights resulting from disclosure of information; and the controls in place at Headquarters and at posts abroad for the material the Service releases.

Findings: Our review concluded that releases of information by the two posts examined have been appropriate. Correspondence exchanges complied with the foreign arrangements and met the statutory requirements for the retention, dissemination, and receipt of information. Our criticisms focused almost entirely on the absence of or deficiencies in policy.

In our 1989-90 Annual Report we discussed the information exchanged with agencies under foreign arrangements (Chapter 5). We noted that the former Foreign Liaison Branch served an important control function as the main liaison between Headquarters and Security Liaison Officers abroad. The Branch no longer exists. Many of its roles have been reassigned to Foreign Liaison Advisers attached to the Counter-Terrorism and Counter-Intelligence Branches.

With the operational branches bearing these new SLO responsibilities, one might have expected that CSIS would have developed policy to assist them. Instead, we found major gaps in general written policies governing SLOs and the management of information sent to countries or agencies with poor human rights records. Despite this problem, the exchanges with Britain and France we examined were handled responsibly.

We concluded that SLOs at the posts should be more proactive in information exchanges. As well, we concluded that CSIS Headquarters should use the French language in messages to France. On the positive side, we noted that CSIS received compliments from some allied agencies for its threat assessments and its reports from the Analysis and Production Branch.

(b) With Domestic Agencies

Under subparagraph 38(a)(iii) of the *CSIS Act*, the Committee is to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1). These include arrangements to provide security assessments or other cooperation to provincial governments and provincial police forces. The Committee is to monitor the provision of information and intelligence under these arrangements.

In September 1990, the Committee provided to the Minister a special report under section 54, entitled "Domestic Exchanges of Information". The report made several recommendations. One called for establishing a uniform, national tracking system for domestic exchanges. In the spring of 1991, CSIS set up the new tracking system in each region and at CSIS Headquarters. This year, the Committee completed a review of the new system and performed an audit of exchanges tracked under it. We examined actual operations and other files in two regions.

The new system is simple. Operators place the code of the donor of the information (the organization providing the information) and the recipient (the one accepting the information) on the forms containing the information. These forms can then be retrieved by computer. No actual list of exchanges is retained.

The system seems to work well. Users are having little difficulty with it. Coding errors sometimes occur, but they are neither common nor serious. Staff have been adequately trained to use the new system.

The system, however, suffers from a lack of definitions in crucial areas. What sorts of information constitute an exchange that must be logged — information passed orally, information obtained directly from files, written exchanges made in the absence of section 17 agreements? The instructions to users provide no answers. Differences in interpretation have resulted in a considerable variation in the application of the logging system between regions.

As part of the review, we examined the operation of section 17 agreements. In general, the agreements have been functioning well, though there have been some minor problems. In particular, we examined exchanges of information between CSIS and the RCMP. Recently, CSIS has allowed the RCMP greater access to raw investigative materials.

We reviewed exchanges with other police agencies. Co-operation appears very good, though we found a complaint by one police agency that information was being withheld. We also noted possible procedural impediments within CSIS to the sharing of "perishable" information — information that is valuable now, but that will be of no use within a short time.

We also examined the use by CSIS of "sensitive" information. By sensitive, we mean medical, welfare and other similar information. CSIS officers we spoke to in two regions appeared very careful to avoid using sensitive information, and indicated that they rarely saw an operational reason for its use. Of the approximately 4,000 documents we examined, we found only one to be somewhat sensitive. This item had been used to positively identify an individual.

As part of the general audit, we assessed whether exchanges comply with the *CSIS Act*, other statutes, and the agreements with other agencies. We also examined whether the intrusions into personal privacy caused by exchanges were proportionate to the potential threat.

We concluded that the vast majority of the exchanges were properly handled. However, a few concerns surfaced. Sometimes the Service obtained access to information in files on individuals held by federal departments. Except for purposes related to security screening, such access should be reserved for the more intrusive investigations, and generally the

Service should obtain only specific information from such files. We have recommended that CSIS develop specific policies about full access to government files and that any request for full access be logged as an exchange.

As we reported last year, CSIS provides and obtains information concerning public demonstrations. Usually, this information concerns embassies, VIPs or potential serious violence. We found no problems with this process. However, the rules in the CSIS Operational Manual governing reporting on demonstrations are antiquated and make no reference to the *CSIS Act*. We have recommended that they be amended.

Warrant Statistics

Under the *CSIS Act*, the Service must acquire warrants from the Federal Court of Canada to use telephone intercepts and other intrusive investigative tools and devices. We publish statistics provided by CSIS on warrants issued. The Service reported as follows:

Table 2. New and Renewed Warrants, 1989-90 to 1991-92

	1989-90	1990-91	1991-92
New warrants granted	34	27	39
Warrants renewed	50	51	73
Total	84	78	112

There has been a significant increase in the number of warrants since last year. However, there has been only a slight increase in the number of targets subject to investigations authorized by warrants.

Last year, the Committee for the first time provided a general indication of the number of persons subject to investigations authorized by warrants. There has been very little change since then. Canadians and landed immigrants directly affected by CSIS investigations under Federal Court warrants still number in the hundreds, not in the thousands.

Last year, the Committee began compiling its own statistics on warrant use, instead of relying on statistics provided by CSIS. We can now better assess the frequency of use of investigative techniques authorized by warrants, and can ask CSIS more informed questions.

Warrant Product: In Chapter 2 of this report, we discuss backlogs of audiotapes which contained intercepted communications. Since 1985, much has changed at CSIS in the handling and processing of this type of warrant product. New policies have been developed

and employees have been informed about the changes. The new controls and tracking system provide accountability.

The Committee was told that in the first half of 1992, there were cases where backlogs of tapes existed. In two-thirds of these cases, CSIS has given a satisfactory reason for the backlogs and the measures taken to eliminate them. We are, however, concerned about a significant backlog in one region and we are pursuing the matter.

Counter-Terrorism (CT) Program

Counter-Terrorism Branch: The past year in the Counter-Terrorism Branch might best be described as "business as usual". Still, this means that a great deal of activity indeed took place in the Branch. At the beginning of the fiscal year, the Service was completing its investigative activities relating to the Gulf War. We reviewed those activities in Chapter 4. Shortly after the fiscal year ended, the Iranian embassy in Ottawa was attacked. We reviewed this incident in Chapter 3. Amidst these publicly known events, the covert work of the Branch continued apace.

The Branch has recognized that the dynamics of international terrorism will change in response to the new international alliances, such as those formed during the Gulf crisis. As a coalition partner during the ensuing war, Canada may have become a more desirable terrorist target. Resource allocations within the Branch have changed accordingly. Situations are also changing on the domestic front, and the Branch strives to anticipate and respond to the resulting terrorist threats. The recommendations of the Director's task force now assessing the operational priorities of the Service (see Chapter 9) may profoundly affect the direction of the Branch in the 1992-93 fiscal year.

We are interested in how the Branch responds to changes in Canada as well as changes abroad. We will be especially vigilant about CSIS actions which might have an impact, no matter how inadvertent, on the domestic political process.

Threat Assessments: CSIS issues threat assessments to its clients in other federal departments and agencies. During the 1991-92 fiscal year, the Threat Assessment Unit produced 885 threat assessments. This represents a substantial decrease from the previous year's total of 1,145. The 1990-91 total was higher due to the Gulf hostilities and several other investigations then ongoing.

Research Studies: In our 1988-89 Annual Report we repeated our concern that the research function in the Counter-Terrorism Branch was suffering because the unit responsible for research was also responsible for briefings. Demands for briefings were frequent and urgent, and often displaced the research function. We still maintain that the Branch would benefit from having a separate research unit to consolidate operational intelligence. This would enable the Branch to determine patterns in global trends, thus

allowing the Branch to better determine new threats. The supremacy of the briefings function is shown by the recent name change to the "Briefing and Production Unit". CSIS notes that the research and analysis of the Analysis and Production Branch (RAP) is carried out in close conjunction with the CT Branch.

During 1991-92 the Branch prepared a study of the incidents and threats of terrorism in Canada from 1988 through 1991. The summary also contained a trend analysis and a synopsis of significant cases where the efforts of CSIS prevented terrorist acts. We have asked for a copy of the study.

Post-Mortem on Open Skies Conference: In 1991-92, the Committee received a post-mortem report from the Service on its activities during the Open Skies Conference held in Ottawa in February 1990. The most important function of CSIS during special events is to disseminate timely threat assessments and to respond quickly to any incidents. No incidents occurred during the event.

The post-mortem report addressed key issues relevant to CSIS managers. The Committee learned from the report that CSIS internal communications were not trouble-free. The recommendations contained in the final version of the post-mortem report may solve these problems. We will reassess this issue next year.

Counter-Intelligence (CI) Program

The extraordinary changes in the old Soviet Union and collapse of the Warsaw Pact have radically altered the *raison d'être* of the Counter-Intelligence Branch. Not only the targets themselves, but the fundamental basis for investigating the activities of officials from these countries have come into question.

The Counter-Intelligence Branch has a particular interest in the outcome of the CSIS task force review. To date, we have seen some shifting of resources from Counter-Intelligence to Counter-Terrorism. We have also seen the rise of a new entity, "Requirements — Technology Transfer". The Technology Transfer Unit has operational and analytical components at Headquarters, as well as coordinators in all regional offices. The Unit investigates technology transfer issues, specifically the increase in destabilizing technologies and the foreign transfer of technology detrimental to Canada's economic security.

The Director's task force report (see Chapter 9) will have a direct impact on the Technology Transfer Unit. After it reviews the report, the Committee will closely examine the mandate and functions of the Unit.

Analysis and Production Branch (RAP)

In February 1992, the Service reorganized the structure of RAP; it changed from having three geographical sections to two. A new functional unit devoted to strategic and issues-oriented analysis was also established. The new unit will address emerging security intelligence issues that are not focused geographically. The Service claims that a need exists for more intelligence on technology transfers, economic espionage, financial movements and significant environmental, health and refugee crises which could constitute threats to Canadian security.

A fourth section deals with administration and support issues. One objective of the reorganization is to develop and manage a CSIS marketing and client liaison program. The program would help CSIS produce more relevant products through closer collaboration with clients.

Once again this year, RAP increased its overall intelligence production. The Branch increased the quantity of intelligence reports on threats emanating from terrorism. At the same time, reports dealing with counter-intelligence matters were fewer, a result of the political developments in Eastern Europe. We noted with pleasure the hiring of a full-time French editor.

(a) *Commentary*

The Analysis and Production Branch published 12 issues of *Commentary* during the fiscal year. This unclassified publication addresses broad concepts and strategic situations. The topics covered are:

1. Post War Iraq, Gulf Security and a "New World Order"
2. Can de Klerk Control the Violence in South Africa?
3. Problems of Postwar Gulf Security
4. Where is the Soviet Union Heading?
5. Prospects for the Middle East Peace Process
6. Terrorism and the Rule of Law: Dangerous Compromise in Colombia
7. The Soviet Disunion
8. De Klerk's Relationship with the South African Intelligence Services
9. Yugoslavia: Nations, Nationalities and Other Nationalities
10. Three trips: Terrorism: Forecast for the 1990s; International Security: Who's on First?; The Abortive Hijacking of Alitalia Flight #864
11. Azerbaijan and Armenia: Land or Peace?
12. Intelligence Needs of Newly Industrializing Countries in the 1990s.

(b) Science and Technology

As required by a Ministerial direction, the Branch prepared a series of studies on the threat to various high-technology sectors in Canada. The Service justified these studies as follows:

> Recent technological developments, business "globalization", the end of the Cold War, and the continuing revolutions in Eastern Europe and the Soviet Union, all indicate that economics will play an increasingly important role in international affairs. Just as military security was considered to be heavily dependant on defence-related research and development (R&D), so also is a country's economic security (i.e. its competitiveness and standard of living) now considered to be largely dependant on the research, development and adaptation to new technologies.
>
> This link between technology and economic competitiveness has resulted in a re-examination of the concept of national security, with national security being increasingly defined in economic terms. This has led to the recognition that, in the future, a country's political and military allies may well be, at one and the same time, its greatest economic competitors.
>
> There is a concern therefore, that Canada and Canadian companies not be placed at a disadvantage or exposed to possible damage as a result of state-sponsored economic espionage. Whether an espionage case is of an economic or military nature, the result could be that public or private funds are wasted or their full benefits not realised, resulting in damage to Canada's national interests. **Source: CSIS Study 91/58**

(c) Executive Intelligence Production Committee

The Executive Intelligence Production Committee (Executive IPC) is responsible for providing overall direction to RAP. In 1991-92, the Executive IPC met three times.

Files

(a) File Management

In fiscal year 1991-92, CSIS reviewed 230,400 files, destroyed approximately 190,000 of them and sent 1,822 of historical value to the National Archives. The rest have been reclassified into other file categories. Access to most of these files is restricted. Special procedures are in place to ensure that senior management approval is obtained before Intelligence Officers are permitted to review the restricted material.

We noted that CSIS reduced drastically the number of files on Canadian "right-" and "left-wing" subversives.

In 1991-92, CSIS opened approximately 80,000 files. The vast majority were screening files (immigration, citizenship, government security checks, and checks for foreign agencies).

(b) The Special Case of Files Inherited from the RCMP Security Service

We have for several years followed the status of the 510,000 files inherited from the RCMP. Last year, we reported that CSIS had reviewed slightly more than half of them. In 1991-92, the Service reviewed a further 31,287 files. It retained only 1,214 of these. The rest (30,073) were either destroyed or transferred to the National Archives. Some 208,671 inherited files remain to be reviewed by CSIS.

In April 1992, the media issued several reports about security files on homosexuals. Homosexuals were supposedly investigated by the RCMP Security Service in the 1950s and 60s. We asked CSIS about the existence of these files. The Service told us that the RCMP destroyed the files in the early 1980s and that CSIS never received them.

Internal Security

In last year's annual report, we spoke of an internal security case involving the RCMP Security Service. We also indicated that we would examine CSIS internal security investigations further. This year, we completed our study of internal security. For security reasons, we cannot give details of our findings. However, we can say that there have been some weaknesses in the past, perhaps, in handling internal security matters. The Service has addressed these weaknesses. We can also say that the Service appears to be very vigilant against penetration attempts by foreign intelligence services.

Domestic Terrorism

Our 1990-91 Annual Report described our review of Service investigations of politically motivated terrorism in Canada. Section 12 of the *CSIS Act* authorizes CSIS to make such investigations. We examined how CSIS investigated threats from racist extremists and persons engaged in single issue political violence.

The Service should have reported to the Minister that one operation was likely to generate controversy. The Service consulted with External Affairs and had sought the Solicitor General's approval for the operation. However, it did not possess complete information when it told the Minister that it expected no problems from the operation. The Service should have been more aware of the potential for controversy and the possibility of

unlawful activity. Accordingly, we recommend that the Service take certain actions in such situations.

National security concerns prevent giving further details about this case. However, we will shortly issue a section 54 report to the Solicitor General describing our concerns in detail.

Section 16 Investigations

Section 38 of the *CSIS Act* requires the Committee to monitor requests by the Secretary of State for External Affairs or the Minister of National Defence for CSIS to conduct investigations under section 16 of the Act. Section 16 allows CSIS to collect information or intelligence about foreign states or persons in relation to the defence of Canada or the conduct of international affairs.

The Committee ensures that the appropriate Minister has requested the investigation and that the targeting complies strictly with section 16. The Committee also examines security intelligence "spin-off" provided to CSIS. We audit whether the information CSIS collects about Canadians, if any, is justifiable under section 12 of the *CSIS Act* and is retained in accordance with that section.

The Committee does not, however, review information provided to the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs as a result of a section 16 investigation. Our role is strictly limited to reviewing security intelligence "spin-off" and requests from Ministers. In the case of section 16, CSIS is merely providing a service for the collection activities of another department.

The Quebec Delegation in Paris

We were advised of a press report that CSIS had been spying on *La Délégation générale du Québec* à Paris. So far, we have seen no evidence of CSIS activity in this regard, based on our queries within Canada and our on-site review of the CSIS post in France (see Chapter 5). We will continue to monitor this matter.

6. Complaints

During the 1991-92 fiscal year, we received 30 new complaints, five fewer than the year before. Most were made under section 41 of the *CSIS Act*; they were complaints about "any act or thing done by the Service".

Table 3. Complaints, April 1, 1991 to March 31, 1992

	New Complaints	Carried Over from 1990-91	Closed in 1991-92	Carried Over to 1992-93
Security Clearance	3	0	3	0
Citizenship	0	0	0	0
Immigration	0	0	0	0
Human Rights	0	0	0	0
Section 41	27*	4	28	3
Total	30	4	31	3

* Of the 27 complaints, 7 were outside the Committee's jurisdiction.

Of the remaining twenty, thirteen concerned individuals who believed that they were the subject of undue surveillance by the Service. We were able to satisfy these complaints. Three were advised to contact CSIS and were satisfied with the Director's response. The remaining four complaints were fully investigated by the Committee.

Mandate: Section 41 of the *CSIS Act* directs the Committee to investigate complaints made by "any person" with respect to "any act or thing done by the Service". Before the Committee investigates, however, two conditions must be met:

(a) The complainant must have first complained to the Director and not received a response within a period of time that the Committee considers reasonable or the complainant must be dissatisfied with the Director's response; and

(b) The Committee must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

Furthermore, under subsection 41(2) the Committee cannot investigate a complaint that can be channelled through another grievance procedure under the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*.

This year, many section 41 complaints involved persons who believed that they were being subjected to undue surveillance by CSIS. We chose to comply with the policy of the Service neither to confirm nor deny that a person is a target. However, we thoroughly investigated the allegations to ensure that:

(a) the Service has not used and is not using its powers unreasonably or unnecessarily; and

(b) the Service is performing its duties and functions effectively, efficiently and legally.

Some other section 41 complaints were made by employees of CSIS who had not yet used the internal grievance procedure. One complaint concerned a job applicant who had been refused a position by CSIS. Subsection 8(1) of the Act gives the Director the "exclusive authority to appoint employees and, in relation to the personnel management of employees . . . to provide for the terms and conditions of their employment". Subsection 41(2) does not permit us to handle such complaints. We advised these complainants of the other recourses available to them.

One complaint involved a delay by CSIS in processing a person's application for permanent residence. In the midst of our investigation, CSIS issued its recommendation to the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) and the complainant decided not to pursue the matter.

Complaints about security clearances: Under section 42 of the Act, a complaint can be made to the Committee by:

(a) a person refused federal employment because a security clearance has been denied;

(b) a federal employee who is dismissed, demoted or transferred or denied a promotion or transfer for the same reason; and

(c) anyone refused a contract to supply goods and services to the government for the same reason.

The limitations of section 42: Section 42 clearly provides a recourse for public servants and those contracting directly with the government if they are denied a security clearance. However, persons employed by contracting companies, such as employees coming under the Airport Restricted Area Access Clearance Program (ARAACP) have no such right. Their only recourse lies in taking their case to the Federal Court.[5]

[5] In last year's annual report, we recommended that the government instruct all departments to treat any denial of a security clearance as if it were covered by section 42.

We declined to hear a case which dealt with correspondence from a representative of an employee under the Airport Program (ARAACP). We explained the inherent deficiency in section 42 and suggested that if the complaint was related to the length of time taken, type of questions, or both, the employee could complain to the Director of CSIS. The individual did not pursue the matter.

Citizenship, immigration and human rights complaints: As in the last three fiscal years, we received no complaints in 1991-92 about refusals of citizenship or rejections of persons as inadmissible under the *Immigration Act*. Similarly the Canadian Human Rights Commission has not referred any cases to us in the last three years.

Supreme Court of Canada Decision in *Chiarelli*[6]

The Federal Court of Appeal, in *Chiarelli v. Minister of Employment and Immigration*,[7] found that subsection 48(2) of the *CSIS Act* was so broadly worded that it contravened the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. That subsection states in part that "no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person".

The Committee, however, has always interpreted subsection 48(2) very narrowly. We believed that this interpretation conformed with the letter and spirit of the Court of Appeal decision. Only evidence which, if made public, would harm Canada's national security, reveal the identity of a human source, or reveal the methods of operation of an investigative agency has been withheld from applicants or complainants. In such cases, the Committee's counsel has been instructed to compensate by vigorously cross-examining CSIS or other government witnesses. The Committee has also provided a summary of the main points of the evidence withheld to the complainant and counsel.

The Supreme Court of Canada heard a further appeal and rendered its judgment on March 26, 1992. The Court ruled that the *CSIS Act* and the Review Committee Rules recognized the competing individual and state interests and attempted to find a reasonable balance between them. The Court noted that the Rules expressly directed that the Committee's discretion be exercised with regard to this balancing of interests.

The Committee interprets this decision as recognizing that we conduct investigations and hearings fairly and responsibly.

---

[6] *Minister of Employment and Immigration* v. *Chiarelli and The Security Intelligence Review Committee* (26 March 1992), (Supreme Court of Canada) [unreported].

[7] *Chiarelli* v. *Minister of Employment and Immigration* (23 February 1990), (Federal Court of Canada).

Supreme Court of Canada Decision in *Thomson*

The Supreme Court of Canada judgment in *Thomson*, delivered on February 13, 1992, marks the end of a long battle by one of our first complainants. Mr. Thomson had been offered a senior position with Agriculture Canada in 1984, but the offer was rescinded after the Department's Deputy Minister denied him a security clearance based on the advice of CSIS. Mr. Thomson then filed a complaint with the Committee under section 42 of the *CSIS Act*. We issued a report under section 52 of the Act recommending that Mr. Thomson be granted the security clearance. The Deputy Minister decided to maintain his decision to deny the security clearance.

Mr. Thomson then asked the Federal Court of Appeal to set aside the Deputy Minister's decision. The Court ruled that a recommendation by the Committee was binding on the government official to whom the recommendation was made. However, the Appeal Court sent Mr. Thomson to the Trial Division of the Federal Court to obtain an order forcing the Deputy Minister to comply with the Committee's recommendation.

The judge in the Trial Division decided that he would not abide by the Court of Appeal's view that SIRC's recommendation was binding on a Deputy Minister. Therefore, he denied the application because he concluded that "recommendations", according to the ordinary meaning of the word, were simply the offering of advice.

Mr. Thomson then went before the Federal Court of Appeal a second time. The Court overturned the decision of the Trial Division, and ordered the Deputy Minister to grant Mr. Thomson a "secret" clearance.

The federal Crown appealed the decision to the Supreme Court of Canada. The issue, once again, was whether Deputy Ministers were bound to follow SIRC's "recommendations". The focus, therefore, was on the meaning of the word "recommendation" found in subsection 52(2) of the *CSIS Act*. In a 6-1 ruling, the Supreme Court held that "recommendation" should be given its ordinary meaning — the offering of advice — and should not be taken to mean a binding decision.

7. Security Screening

Sections 13, 14 and 15 of the *CSIS Act* provide the authority for CSIS to do security screening. The Service advises government departments on the following: government security screening, immigration and citizenship screening and refugee status determination. It also performs screening on behalf of foreign agencies.

Government Security Screening

In 1990-1991, the Service sought to reduce average processing times for security clearances to the following: 30 calendar days for Level I (Confidential), 30 days for Level II (Secret) and 120 days for Level III (Top Secret). As of December 31, 1991 the Service had surpassed its goals. Average processing times were 19 days for Level I, 19 days for Level II and 108 days for Level III.

This improved turnaround time has several causes, including a decrease in requests from departments and increased efficiency due to policy and procedural changes. For example, departments now submit criminal record check requests directly to the RCMP instead of using the Service as an intermediary.

Level III clearances take substantially longer to process because, in addition to the credit, criminal and security indices checks required for all levels of clearance, a field investigation is mandatory. Level III field investigations must cover the preceding 10 years (20 years for a Special Access clearance). Field investigations may therefore involve several cities and provinces and, where reciprocal agreements with allied agencies are in place, foreign countries. Following standards set out in the Government Security Policy (GSP), neighbours, supervisors, co-workers and social acquaintances of an individual are interviewed to verify all aspects of the individual's loyalty to Canada and, so far as it relates to loyalty, the reliability of the individual.

Immigration Screening

Delays: On average, CSIS takes 90 calendar days to perform the security screening of an immigrant. More complex cases may require more thorough checks and investigations. In a tiny proportion of cases, the screening may take between six months and two years.

A new program to streamline immigration processing outside Canada (''profiling'') began abroad on June 1, 1991, but has not yet been studied or evaluated.

Citizenship Screening

We reviewed the performance by the Service of its duty to collect, analyze and retain information about threats to the security of Canada, in the context of the Service's advice to the Secretary of State for Citizenship concerning applicants for Canadian citizenship.

The Security Flag System: In April 1988, a significant and growing case backlog (35,000 unprocessed citizenship applications) prompted a re-examination of the traditional system by which CSIS provides security advice to the Secretary of State. The Service had argued that an assessment of individuals for citizenship purposes was redundant, since a security review had already been done for permanent resident status.

Over several months, consultations between Ministers and officials of CSIS, the Department of Secretary of State, Employment and Immigration and the Privy Council Office achieved a consensus for a new approach to citizenship security screening — the "Security Flag System".

Under the system, CSIS provides the names, aliases, and biographical data of permanent residents about whom the Service has identified security concerns, thus justifying a closer look at the time of their application for citizenship. The names are provided to the Canadian Employment and Immigration Commission for retention in a special data base under appropriate safeguards.

In processing an application for citizenship, the Citizenship Branch of the Department of the Secretary of State queries this data base to confirm landed status. If an applicant's name has not been "flagged" by the Service, the Citizenship Branch can assume that a security check with CSIS is not required and can then do the other necessary checks and procedures. If CSIS has flagged the applicant's name, the Citizenship Branch requests security advice from the Service in respect of that applicant. The new system has significantly improved the speed and efficiency of the screening process.

In assessing whether an applicant poses a demonstrable threat to the security of Canada, the Service must apply the "reasonable belief" test of the *Citizenship Act*. If the Service believes it has sufficient information to meet this test, it sends a "rejection brief" for review and approval of the Solicitor General before referral to the Department of the Secretary of State.

In other instances, the Service simply informs the Department of the Secretary of State that it possesses insufficient information upon which to sustain a recommendation for denial of citizenship. We found no instances where the Service actually made the Department of the Secretary of State aware of the particulars of its security concerns.

In March 1992, the Citizenship Flag System contained the names of less than 100 Canadian residents. For the month of the review (July 1992) the list contained slightly more than 100 names. For a third of the names on the July list, we examined the documentation that explained their inclusion. The degree of concern expressed by CSIS varied significantly from case to case. We questioned the inclusion of only two names — one because it stemmed from the now discontinued Counter-subversion program and the other because a

review of documentation indicated that the individual might already be a Canadian citizen. The Service has since removed both these names from the list.

Refugee Determination Program Backlog

The Service anticipates requiring another year to complete the review of these cases.

Table 4. Refugee Determination Files

Year	Files Processed
1989-90	7,639
1990-91	29,176
1991-92	20,456

8. Regional Audits

The Committee's research activities have two components. The *CSIS Act* imposes certain responsibilities, such as the "monitoring" of exchanges of information with domestic and foreign agencies. We also review issues identified by the public, Parliament or the Minister. Neither of these two functions, however, envisages a systematic review of all CSIS activities.

The Committee provides an opinion each year on the state of Service activities in general. We base our opinion in part on a general audit of all Service operations at one CSIS Regional office. We examine all targeting authorizations, warrant affidavits, approvals pursuant to Ministerial direction, surveillance authorizations and other matters. From among these, we randomly select and audit all aspects of the approval or authorization and any resulting investigation.

We are currently completing the review for 1990-91. Last year, we completed the review for 1989-90, and found the following:

Targeting: Under CSIS policy, no investigation can be conducted at any level without written justification and approval by management.[8]

Overall, the factual basis for the targeting decisions and the decisions themselves raised no problems. We also saw no difficulties with the consequent investigations. However, we were concerned about the extent of access by the Service without warrants to certain types of personal information about targets held by major private institutions. We recommended that the Minister provide clear written guidelines.

Warrants: CSIS prepares affidavits to support applications for warrants. We reviewed these affidavits for factual accuracy and "balance". We also examined files on the implementation of warrants, and "warrant product" — information derived from authorized warrants — to ensure that the terms of the warrant were followed and that the information obtained was accurate.

In the affidavits we found a few errors, none major. In a few cases, we disagreed with the portrayal of facts and were concerned about the omission of significant contrary information. In one case, however, we applauded the Service for including in the affidavit significant information contrary to the position taken in the application.

---

[8] For a detailed description of CSIS targeting decision-making process, see: *On Course: National Security for the 1990s: The Government's Response to the Report of the House of Commons Special Committee on the Review of the Canadian Security Intelligence Service Act and the Security Offences Act* (Ottawa: Solicitor General Canada, February 1991) at pp. 59-66.

We queried the Service about several matters relating to the execution of warrants and warrant products. We received adequate responses. The Service appears to follow strictly the rules for executing a warrant and processing warrant product, such as solicitor-client privilege. We identified no inaccuracies in the information obtained.

Surveillance: We examined requests for the use of surveillance and the actual use of the surveillance. Surveillance, an art, is part of the mundane, often dull work on which other investigative techniques can build. It provides information about movements, associations and, infrequently, intelligence activities. Surveillance, like any other investigative technique, requires a targeting authorization.

In our review, we found that surveillance was being done only when "strictly necessary" and that it complied with CSIS policies. All those investigated were legitimate targets. We did note that surveillance results in the collection of significant amounts of personal information (for example, about people's associates), but we found no substantive problem with its collection.

Ministerial directions: Ministerial directions regulate matters such as campus investigations and operations with allied agencies. A recent Ministerial direction covers "sensitive institutions". We noted that almost two-thirds of the operations requiring Ministerial approval involved (often only in a very limited way) educational or religious institutions. In general, we were satisfied with the respect shown for the integrity of these institutions. There were no unnecessary investigations involving them. In one instance, however, we recommended that the Minister examine and approve a sensitive operation annually, should it continue. The Solicitor General had approved it five years ago, and the operation had perhaps been forgotten at CSIS Headquarters.

9. Review of General Matters

Task Force

In March 1992, the Solicitor General told Parliament that he had asked the Director of CSIS to give him "an assessment of how the security environment might affect the Service's mandate over time". He also announced the formation of a task force in CSIS to prepare the assessment. The Director later informed us that he expected the task force report to be available in the Fall.

Ministerial Direction

The *CSIS Act* requires the Committee to review direction provided by the Solicitor General to the Service under subsection 6(2) of Act. Ministerial direction governs certain types of CSIS investigations in potentially sensitive areas, such as investigations on university campuses. Many Ministerial directions require that the operations they address be approved by the Minister.

The Committee examines Ministerial directions from several angles. It receives and analyzes related directions issued by the Service. It examines the implementation of directions in specific cases. It also looks for significant changes in the number of operations that require Ministerial approval.

The Committee's concern includes, but is not focused on, compliance: whether the directions are being followed. Compliance is a primary focus of the Inspector General. The Committee's major concern is to identify poor Ministerial direction or lack of compliance with direction that may lead to improper behaviour or violations of the *CSIS Act*.

One important Ministerial Direction concerning threats to the security of Canada and operational definitions was referred to in last year's Annual Report. This Ministerial Direction was issued in lieu of the amendments to the *CSIS Act* itself that were recommended by the Thacker Committee. CSIS is bound by Ministerial direction in the same way as it is bound by the *CSIS Act*, but, of course, Ministerial Direction can be withdrawn or amended as future Ministers see fit. The Direction is included as Annex E to this report.

This year, the Committee received copies of three new Ministerial directions. One concerns the collection, retention and disclosure of communications intercepted under Federal Court warrants. It deals with the retention of tapes for use in potential criminal prosecutions. It also contains provisions protecting third party and solicitor-client communications.

The second is a synopsis of the annual direction from Cabinet entitled "National Requirements for Security Intelligence for fiscal year 1991-92". The former Solicitor General revealed that "national interests" are unchanged from 1991. They are:

(a) public safety

(b) integrity of the democratic process

(c) security of government assets

(d) international peace and stability

(e) economic security

The National Requirements, the means to achieve the national interests, vary significantly from last year. Some changes are easy for the Committee to support. For example, greater emphasis is placed on determining the nature of the threat following the "transformation in East-West relations". The direction stresses new threats, such as the proliferation of destabilizing military technologies. We will examine this issue fully in the autumn of 1992.

The Committee has had some difficulty, however, with other changes to the National Requirements. The 1991-92 National Requirements place greater emphasis on protection of economic assets and Canadian scientific and technological expertise. This is a response to what is cited as "the projected shift in foreign espionage in Canada from the political-military to the political-economic sphere".

CSIS and allied intelligence services appear to be changing their definitions of "national security" to put greater emphasis on the protection of national economic interests.

A third Ministerial direction concerns the hiring of CSIS employees. It replaces an earlier direction that CSIS inform the Minister of the hiring of ex-RCMP officers. The new direction instructs the Service to inform the Minister of general personnel management policies and activities.

CSIS Operational Manual

The CSIS Operational Manual interprets Ministerial direction and provides general instruction for daily use by CSIS Intelligence Officers. The two volume set contains all the rules for CSIS investigations, and includes reference chapters and "bulletins". SIRC has a copy of the Manual, and receives updates.

The Committee examines changes to the Manual as if they were changes to Ministerial direction. The Committee reviews all changes to the Manual, and almost all Committee studies begin with an examination of relevant parts of the Manual.

In 1991-92, the Service made eleven changes to the Manual. One new chapter was added, covering procedures for implementing the new Government Security Policy on security screening. The chapter contains provisions on the collection and retention of security screening information. One bulletin deals with access to the Canadian Police Information

Centre (CPIC) data base. It includes clauses dealing with the protection of personal information and the logging of access requests, and specifies which data banks CSIS can access directly. For example, CSIS does not have direct access to the CPIC *Young Offenders Act* data base. Other amendments to the Manual cover administrative and investigative matters.

In last year's Annual Report, the Committee noted the need for "comprehensive guidelines on the use of [the Service's] most intrusive powers" (page 4). One bulletin released in 1991-92 deals with the implementation of powers approved for use by Federal Court warrants. This item is billed by the Service as a replacement for the now defunct Technical Aids Policies and Procedures Manual. Bulletin by bulletin, the Service is putting together a full set of instructions for the use and processing of warrants. However, the process is not yet complete.

Each year we ask for an update on the progress made by CSIS in updating sections of the CSIS Operational Manual that were prepared before July, 1984, when the *CSIS Act* came into force. The Service told us that in 1991-92 it focused its development resources on core policies such as targeting, disclosure and cooperation with domestic agencies and allied services. We were told that when these projects are completed, the Service will attend to ancillary policies and other dated material.

Disclosures in the Public Interest

Under section 19 of the *CSIS Act*, the Director must report to the Committee any disclosures of information to Ministers or public servants that CSIS makes in the public interest. There were no reports of public interest disclosures under section 19 during 1991-92.

Regulations under Subsection 8(4) of the *CSIS Act*

Subsection 8(4) of the *CSIS Act* gives the Governor in Council the power to make regulations concerning employment conditions. No such regulations were introduced in 1991-92.

Investigations under Paragraph 2(d) of the *CSIS Act*

Ministerial direction requires the Minister to approve targeting authorizations under paragraph 2(d) of the *CSIS Act*. The Minister approved no such authorizations during the 1991-92 fiscal year.

Report of the Director and Certificate of the Inspector General

The *CSIS Act* directs the Committee to examine the Report of the Director of CSIS to the Solicitor General, and the Certificate of the Inspector General, which is also provided to the Solicitor General.

The Committee generally reports on activities occurring in the past fiscal year. Unfortunately, the Director's report usually arrives in late July or August, when the Committee's report is being put into final form. The Certificate of the Inspector General reaches us still later, in August or September.

The Director's report provides a useful update and overview of CSIS activities for the Committee. In addition, we obtain from the report some of the statistics we use in preparing our data base on "operational activities", as required by section 38 of the Act. However, the report is not a significant tool for our audit of CSIS activities.

In his 1991 Certificate, the Inspector General indicated that the 1991 CSIS Annual Report had weaknesses of fact and analysis that undermined its usefulness. Furthermore, the report "failed to demonstrate how CSIS had responded to government priorities".

The Inspector General noted that it was impossible for him to keep abreast of all CSIS activities in a given year. Accordingly, the Certificate was not "a certification of CSIS's entire operations in 1990-91". In the Certificate, the Inspector General informed the Minister of three instances of non-compliance with Ministerial direction or the *CSIS Act*, and one instance of a lapse in Service reports to the Minister.

Inspector General's Reports and Studies

Most of the Inspector General's reports are prepared on behalf of the Minister. However, section 40 of the *CSIS Act* also authorizes us to ask the Inspector General to conduct reviews. We discuss our work plan with the Inspector General every year to ensure that our respective programs do not lead to duplication.

In 1991-92, the Committee received one study by the Inspector General on the exchange of information and intelligence between CSIS and the Communications Security Establishment (CSE), and one on threat assessments. In last year's Annual Report, we described these reviews. We received the final reports in October 1991 and January 1992 respectively.

The Committee and the Inspector General both closely examine the factual accuracy and balance in CSIS affidavits sworn to support warrant applications. In December 1991, the Inspector General gave the Minister a report on five warrant affidavits and the CSIS internal quality control procedures for the warrants. According to the Inspector General,

some affidavits contained errors, one presented some information in an unbalanced fashion, and some contained statements of belief expressed as facts.

On June 30, 1992, we received a top secret report from the Inspector General on the activities of two CSIS units involved in the planning and implementation of warrant operations. The report found that the employees of the units displayed a high degree of professionalism and dedication. The Inspector General also concluded, however, that formal CSIS policies in this area were outdated, incomplete and, in places, confusing. When the Inspector General's review was near completion, CSIS issued policy dealing with various aspects of warrant operations. The new policy addressed some, but not all, of the Inspector General's concerns.

The Inspector General found that although the planning and implementation units did not contravene any laws or Ministerial directions, in one sensitive operation Service personnel failed to report in a timely way to the Solicitor General.

Special Reports

Under section 54 of the *CSIS Act*, we can make special reports to the Solicitor General on any matter relating to the performance and functions of the Service. In 1991-92, we submitted three studies to the Minister under section 54. All mentioned certain concerns and made recommendations:

- *Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40 Study*, October 1991 (TOP SECRET)
- *Threat Assessments, Section 40 Study*, January 1992 (SECRET)
- *The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa*, May 1992 (TOP SECRET)

A list of SIRC reports and studies is attached as Appendix B.

SIRC Consultations and Inquiries

Formal inquiries: As part of our review function, we directed 178 formal inquiries, not counting inquiries arising out of complaints, to the Service in the 1991-92 fiscal year. CSIS took an average of 58 days to answer a formal inquiry.

Briefings: We met with the Director three times during the fiscal year — on December 12, 1991, and on February 12 and March 18, 1992. We visited CSIS regional offices when our regular meetings took us out of Ottawa. We were briefed on regional operations in Toronto on March 11, 1992, in Halifax on May 20 and in Vancouver on June 22.

Beyond CSIS: The Chairman met with the Minister of Justice on August 12, 1991, and with the Solicitor General and Deputy Solicitor General on August 13. On both occasions he discussed the possibility of SIRC opening an investigation into the "Air India" incident. On February 12, 1992, the Committee met with the Auditor General and two of his officials. In May 1992, the Chairman travelled to London, England to meet with the newly appointed head of MI-5, Stella Rimington.

Unlawful Acts by CSIS Employees

Under section 20 of the Act, the Director must advise the Solicitor General when he believes that a CSIS employee has acted unlawfully. As required by subsection 20(4), we receive a copy of the Director's report and any comments made by the Solicitor General to the Attorney General.

We received one report under section 20 in 1991-92 that referred to an incident which occurred in the previous fiscal year. In 1990, a CSIS employee may have intercepted private communications without proper authorization, contrary to section 184 of the *Criminal Code* and sections 21 and 22 of the *CSIS Act*. Other employees may have been parties to this act, also a criminal offence. The actions arose from a misunderstanding concerning the application of a warrant.

The duration of the interception was very brief and all recordings were erased. The Director indicated that to prosecute in this case would be injurious to national security. The Solicitor General accepted his assessment.

10. Inside CSIS

Review of the Security Intelligence Environment

In Chapter 9 we described the work of the Director's task force on the security intelligence environment. We will comment on its report in our next annual report.

Polygraph Testing

Starting with our 1985-86 Annual Report, we have criticized the way CSIS uses the polygraph in seven consecutive reports. We continue to doubt the accuracy of polygraph examinations and their validity in security screening programs. The error rate of the test (ten per cent or more), combined with the test's perceived scientific legitimacy, creates too high a risk of serious injustice to a person who appears to have the intent to deceive or whose test results appear inconclusive. We believe the polygraph is given more weight than its reliability warrants.

In our 1985-86 Annual Report, we called on the government to evaluate the polygraph process objectively. We later learned that an outside consultant would do a study for CSIS. Ultimately, however, the study failed to evaluate the polygraph. As we mentioned in our last annual report, it was not even evident that the consultant had analyzed the test results which CSIS had been collecting for at least seven years.

CSIS currently uses the polygraph as one tool to assess the "loyalty" of all CSIS applicants. We have argued before that rigorous security screening would eliminate the need for this fallible polygraph process.

The volume and scope of testing during 1991-92 changed little from the last fiscal year. What has changed is the process. CSIS responded to last year's report by the outside consultant, implementing the recommendations. The changes ostensibly provide for a more informed subject and a standard test procedure. For example, the procedures now require early notification of the requirement to take the test, early provision of questions, and a uniform interview script.

We long feared that polygraph examinations would be expanded government-wide for higher security jobs. This could lead to an erosion of an equitable basis for the security screening of many more persons. We have since learned that almost all federal government agencies have no interest in using the polygraph for security screening. Therefore, concern over the proliferation of polygraph testing in the federal government seems unfounded at present. Applicants for CSIS jobs, however, continue to be subjected to a security screening tool that most democracies have rejected.

The polygraph issue was brought to the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence. That Committee referred the issue back to the Ministry of the Solicitor General, which has responsibility for CSIS. The Solicitor General has written to the

Director of CSIS in support of the policy to use the polygraph, subject to certain conditions, for the pre-employment screening of new entrants.

Recruitment

The CSIS Training Centre held two Intelligence Officer Entry Training Classes in fiscal year 1991-92. There were 49 new recruits. Only two of the 49 came from other positions in the Service.

In past reports we discussed equitable representation and the steady progress made towards increasing the number of women in the ranks. In the first Intelligence Officer category (IO-01), there were 48 per cent male and 52 per cent female employees as of March 31, 1992. In the more senior IO-02 category, there were 54 per cent male and 46 per cent female employees. In the still more senior IO categories, however, men still greatly outnumbered women. Accordingly, the IO category as a whole is 80 per cent male and 20 per cent female. Clearly, however, CSIS is making every effort to remedy the gender imbalance by ensuring that approximately equal numbers of men and women are recruited into the IO category.

Women make up approximately 10 per cent of the management category in the Service.

Bilingualism

On July 1, 1991, CSIS implemented new official language policies which allowed enhanced access to second language training. CSIS will also undertake a review of all bilingual positions. The goal is to ensure that the only positions designated as bilingual are those with practical and realistic second language needs, as defined by the *Official Languages Act* and the Service's new policies.

Public Relations

The Director of CSIS met with members of the editorial board of the Ottawa *Citizen* on April 30, 1991, and was interviewed by Southam News on February 25, 1992. In addition, the Solicitor General tabled the first public CSIS annual report on March 19, 1992.

Accommodations

Phase I of the new National Headquarters project has been completed and costs remain under budget. Excavation and foundation work began on Phase II in November 1991. No date has yet been set for completion.

Finances

In our 1990-91 Annual Report, the Committee assessed the budget increases of the Service since 1985-86. For fiscal year 1992-93, the budget for CSIS is set at $215.6 million, an increase of 2% over 1991-92. The CSIS budget for 1992-93 reflects a mixture of cuts in certain areas to compensate for additional expenditures in others. The expected increases are not related to expanded operational activity. CSIS will allocate a major part of the additional funds for new facilities in B.C. Region and for CSIS Headquarters in Ottawa.

Table 5. CSIS Budget

Total Estimates (in thousands)	
1985-86	$115,908
1986-87	$132,844
1987-88	$136,861
1988-89	$157,852
1989-90	$165,417
1990-91	$205,325
1991-92	$211,229*
1992-93	$215,588

In November 1991, we discussed funding and resource use in CSIS. The financial data received by the Committee, however, is limited and we are not in a position to judge whether increases received by the Service are justified. In the spring of 1992, the Committee met with the Auditor General. We have agreed to await the findings of the Auditor General before taking any further action.

* 1991-92 Main Estimates reduced by $2,722,000 for Government Deficit Reduction Initiatives program.

11. Inside SIRC

Accounting to Parliament

On October 4, 1991, the Solicitor General tabled the Committee's 1990-91 Annual Report. A news conference followed. The Committee appeared before the House of Commons Sub-committee on National Security on November 19, 1991, to answer questions on the Annual Report. Two new Committee members, the Hon. E. Jacques Courtois, P.C., Q.C., and the Hon. Michel Robert, P.C., Q.C., appeared before the Sub-committee on April 1, 1992 to answer questions about their appointments to SIRC the previous December. On May 13, 1992, the Chairman and Mr. Courtois appeared before the Sub-committee to answer questions about our 1991-92 estimates.

Staying in Touch

On November 20, 1991, the Hon. Jean Jacques Blais, P.C., Q.C., addressed the Royal Kingston United Services Institute in Kingston, Ontario. This is an organization of retired officers from the Canadian Armed Forces and the RCMP.

We helped fund the 1991 conference of the University of Toronto Department of History, held in Toronto on November 7-9, 1991. The focus of the conference was "Espionage: Past, Present, Future".

We completed planning for a seminar to be held on September 23, 1992 in Montreal. Parliamentarians, academics, lawyers and others will discuss "Where does CSIS go from here, now that the Cold War is over".

Spending

Our 1991-92 budget is set out in Table 6. At $1,568,000, it represents an increase of four per cent from the budgeted spending of $1,505,000 in 1990-91. Our 1992-93 estimate of $1,541,000 represents a decrease of two per cent from the 1991-92 budget.

Table 6. SIRC Budget 1991-92

Personnel		$805,000
Salaries and wages	697,000	
Contributions to employee benefit plans	108,000	
Goods and Services		754,000
Professional and special services	597,000	
Other	157,000	
Total Operating Expenditures		1,559,000
Capital Expenditures		9,000
Total		1,568,000

Source: 1992-93 Estimates, Part III, Section II, figure 7

Personnel

The Committee has a staff of fourteen: an Executive Director, a Senior Complaints Officer to handle complaints, ministerial reports, and research; a Director of Research (Counter-Terrorism); a Director of Research (Counter-Intelligence); four Research Officers; an Executive Assistant who co-ordinates activities on behalf of the Chairman, conducts all media liaison, co-ordinates the production of the annual report, and undertakes research projects; an administrative officer who is also the Committee Registrar, and an administrative support staff of four. The administrative support staff have a particularly heavy burden because the materials handled by the Committee are sensitive and highly classified, and must be dealt with using special security procedures.

At its regular monthly meetings, the Committee sets its research and related priorities. Day-to-day operations are delegated to the Executive Director, with direction if necessary from the Chairman in his role as Chief Executive Officer of the Committee.

Appendices

A. Glossary

ARAACP	— Airport Restricted Area Access Clearance Program
BCCLA	— British Columbia Civil Liberties Association
CAF	— Canadian Arab Federation
CAUT	— Canadian Association of University Teachers
CI	— Counter-Intelligence
CMC	— CSIS Crisis Management Centre
CNN	— Cable News Network
COMMITTEE	— Security Intelligence Review Committee (SIRC)
CPIC	— Canadian Police Information Centre
CSE	— Communications Security Establishment
CSIS	— Canadian Security Intelligence Service
CT	— Counter-Terrorism
DIRECTOR	— the Director of CSIS
DND	— Department of National Defence
GOI	— Government of India
GSP	— Government Security Policy
IO	— Intelligence Officer
IPC	— Intelligence Production Committee
MEK	— Mujahedin-E-Khalq
MINISTER	— the Solicitor General of Canada, unless otherwise stated
MOSSAD	— Israeli Secret Intelligence Service
MOU	— Memorandum of Understanding
RAP	— Analysis and Production Branch
RCMP	— Royal Canadian Mounted Police
RENAMO	— Portuguese acronym for Mozambican National Resistance
R & D	— Research and Development
SERVICE	— Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
SIRC	— Security Intelligence Review Committee
SIU	— Special Investigation Unit (DND)

SLO	— Security Liaison Officer
TAPP	— Technical Aids Policies and Procedures (CSIS)
TARC	— Targeting Approval and Review Committee

B. SIRC Reports and Studies since 1984

(Section 54 reports — special reports the Committee makes to the Minister — are indicated with an *)

Eighteen Months After Separation: An Assessment of CSIS' Approach to Staffing Training and Related Issues, April 14, 1986 (139 pages/SECRET) * (86/87-01)

Report on a Review of Security Screening for Applicants and Employees of the Federal Public Service, May 1986 (SECRET) * (86/87-02)

The Security and Intelligence Network in the Government of Canada: A Description, January 1987 (61 pages/SECRET) * (86/87-03)

Closing the Gap: Official Languages and Staff Relations in the CSIS, June 1987 (60 pages/UNCLASSIFIED) * (86/87-04)

Ottawa Airport Security Alert, March 1987 (SECRET) * (86/87-05)

Report to the Solicitor General of Canada Concerning CSIS' Performance of its Functions, May 1987 (SECRET) * (87/88-01)

Counter-Subversion: SIRC Staff Report, August 1987 (350 pages/SECRET) (87/88-02)

SIRC Report on Immigration Screening, January 1988 (32 pages/SECRET) * (87/88-03)

Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of Its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement, March 1988 (18 pages/PUBLIC VERSION) *(87/88-04)

The Intelligence Assessment Branch: A SIRC Review of the Production Process, September 1988 (80 pages/SECRET) * (88/89-01)

SIRC Review of the Counter-Terrorism Program in the CSIS, November 1988 (300 pages/TOP SECRET) * (88/89-02)

Supplement to SIRC Report on Immigration Screening (January 1988 1989), November 1989 (SECRET) * (89/90-01)

Report to the Solicitor General of Canada on Protecting Scientific and Technological Assets in Canada: The Role of CSIS, April 1989 (40 pages/SECRET) * (89/90-02)

SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, June 1989 (540 pages/SECRET) * (89/90-03)

A Review of CSIS Policy and Practices Relating to Unauthorized Disclosure of Classified Information, August 1989 (SECRET) (89/90-04)

Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, September 1989 (SECRET) * (89/90-05)

Amending the CSIS Act: Proposals for the Special Committee of the House of Commons, September 1989 (UNCLASSIFIED) (89/90-06)

SIRC Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation, November 1989 (SECRET) * (89/90-07)

A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, November 1989 (700 pages/TOP SECRET) * (89/90-08)

Security Investigations on University Campuses, February 1991 (TOP SECRET) * (90/91-01)

Release of Information to Foreign Agencies, January 1991 (TOP SECRET) * (90/91-02)

Domestic Exchanges of Information, September 1990 (SECRET) * (90/91-03)

Regional Studies (six studies relating to one region), October 1990 (TOP SECRET) (90/91-04)

Investigations, Source Tasking and Information Reporting on 2(b) Targets, November 1990 (TOP SECRET) (90/91-05)

Section 2(d) Targets — A SIRC Study of the Counter-Subversion Branch Residue, September 1990 (SECRET) (90/91-06)

CSIS Activities Regarding Native Canadians — A SIRC Review, January 1991 (SECRET) * (90/91-07)

Report on Multiple Targeting, February 1991 (SECRET) (90/91-08)

Study of CSIS' Policy Branch, October 1990 (CONFIDENTIAL) (90/91-09)

Review of the Investigation of Bull, Space Research Corporation and Iraq, May 1991 (SECRET) (91/92-01)

Report on Al Mashat's Immigration to Canada, May 1991 (SECRET) * (91/92-02)

CSIS and the Association for New Canadians, October 1991 (SECRET) (91/92-03)

Exchange of Information and Intelligence between CSIS & CSE, Section 40 Study, October 1991 (TOP SECRET) * (91/92-04)

Victor Ostrovsky, October 1991 (TOP SECRET) (91/92-05)

Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, November 1991 (SECRET) (91/92-06)

Threat Assessments, Section 40 Study, January 1992 (SECRET) *(91/92-07)

East Block Investigations, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-08)

Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, August 1991 (TOP SECRET) (91/92-10)

A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris), September 1992 (SECRET) (91/92-11)

The Attack on the Iranian Embassy in Ottawa, May 1992 (TOP SECRET) • (92/93-01)

C. Complaints Case Histories

The following are brief outlines of complaints on which SIRC reached decisions in 1991-92. All are complaints launched under section 41 of the *CSIS Act*. Complaints that were withdrawn or resolved before the Committee completed its investigations, or that were beyond its jurisdiction, are not reviewed here.

Applications for Accreditation

After filing personal information requests with the RCMP under the *Privacy Act*, two complainants learned of problems with their applications for accreditation to work at an international event being held in Canada. One person's application for accreditation had been denied, while the other's had been revoked. In both cases, the RCMP had acted "as a result of information received from CSIS".

Both individuals submitted their complaints to the Director of CSIS but were not satisfied with his response. They then turned to the Committee, which decided to conduct an investigation and hearing.

One Committee member heard both complaints. The Committee and all counsel involved agreed that proceeding in this way caused no prejudice to the complainants. In fact, counsel representing both complainants had submitted their complaints together, and the facts giving rise to the complaints were substantially similar.

At the request of CSIS counsel, and after hearing evidence from a witness and arguments from all counsel, the Committee ordered the complainants and their counsel excluded from hearing certain evidence.

The Committee recognized that this would limit the complainants' *prima facie* right to full disclosure. It decided, however, that the public interest in non-disclosure justified the prejudice to the complainants. To compensate, the Committee ordered that, to the extent that national security considerations permitted, they receive written summaries of all *in camera* evidence and that their counsel be given a right to cross-examine on that evidence. The Committee also instructed the Committee's counsel to cross-examine the respondent's witnesses vigorously during the *in camera* proceedings.

The Committee could focus only on the activities of CSIS. It had no authority to review the actual decisions to deny or revoke the complainants' accreditations, as these decisions were made by the RCMP, not CSIS.

The Committee concluded that CSIS had acted properly in passing information to the RCMP under paragraph 19(2)(a) of the *CSIS Act*. However, the Committee also found that the way CSIS conveyed the information to the RCMP appeared to have a number of deficiencies. It also found that CSIS had failed to exercise its discretion responsibly and professionally.

Admission to Canada of Alleged Terrorist

A second section 41 complaint related to the admission to Canada in 1986 of an alleged one-time representative of the Mozambican National Resistance (RENAMO).[10] The complainant had complained to the Director of CSIS about the security screening performance of CSIS in this case,[11] but was not satisfied with the Director's response.

The Committee's investigation focused on how CSIS performed its duties and functions in immigration security screening. In this case, the Committee had no authority to investigate the decision allowing the individual to enter into and remain in Canada.[12] (Had the case come to the Committee under section 39 of the *Immigration Act, 1976*, the Committee could have investigated a decision allowing the individual to enter). The Committee's role was simply to decide whether the CSIS activities aimed at providing security advice were proper and adequate.

To assess the performance of CSIS, the Committee member closely examined the state of knowledge of the External Affairs Social Affairs Officer,[13] the CSIS Security Liaison Officer[14] and persons outside government about the goals, objectives and activities of RENAMO in 1986.

---

[10] RENAMO is the Portuguese acronym. In 1986, RENAMO was a terrorist organization.

[11] In accordance with section 14 of the *CSIS Act*, CSIS conducts security screening of and advises the Minister of Employment and Immigration on inadmissible immigrant applicants, as defined in paragraphs 19(1)(c), (f) and (g) of the *Immigration Act, 1976*.

[12] In 1986, the decision to grant or refuse permanent residence status in Canada rested with the Minister of Employment and Immigration. In effect, the Department of External Affairs was responsible for the delivery of the Immigration Program outside Canada. It was accountable to Employment and Immigration Canada for complying with the *Immigration Act* and regulations and related policies in all matters related to visa issuance overseas and for meeting a quota of landings of immigrants selected abroad.

[13] In 1986, Social Affairs Officers were foreign service officers employed by the Department of External Affairs. Their duties were to implement certain provisions of the *Immigration Act*, interview applicants for all categories of visas and determine whether applicants met the requirements of the *Immigration Act* and regulations.

[14] Security Liaison Officers are posted abroad with the CSIS Foreign Liaison Unit.

The Committee concluded that interviews conducted by Security Liaison Officers abroad could identify security concerns only if the Officers were well-informed and conducted the interview skillfully. Otherwise, the screening process would be seriously compromised. The Committee concluded that both CSIS Headquarters and the Security Liaison Officer involved were inadequately prepared to review an application by an alleged representative of RENAMO.

The Committee did not (and had no authority to) consider the decision of the Minister of Employment and Immigration to admit the alleged RENAMO member to Canada. It acknowledged that even if publicly available information about RENAMO had been properly communicated to the Security Liaison Officer, the final outcome might have been no different.

D. Montreal Seminar (September 1992)

We invited guests, including lawyers, scholars and parliamentarians, to attend a September 23, 1992 seminar on "Where does CSIS go from here, now that the Cold War is over". The Committee is grateful to them for their contribution to its thinking on the topics discussed.

Mr. Murray Rankin
Barrister and Solicitor
Array & Finlay
Victoria, B.C.

Mr. Alan Borovoy, Q.C., Q.C.
General Counsel
Canadian Civil Liberties
Association
Toronto, Ontario

M. Jean-Paul Brodeur
Directeur
Centre international de
criminologie comparée
Montreal, Quebec

Mr. Ray Protti
Director
CSIS
Ottawa, Ontario

Mr. Simon Noël
Lawyer
Noël, Berthiaume, Aubry
Hull, Quebec

Mr. Richard Mongeau
Lawyer
Mongeau, Gouin, Côté, Roy
Montreal, Quebec

Mr. Joseph Nuss
Lawyer
Ahern, Lalonde, Nuss, Drymer
Montreal, Quebec

Mr. Jean-P. Krakle
Lawyer
Grondin, Poudrier, Bernier
Quebec, Quebec

Mr. Raymond Royer
President
Bombardier Inc.
Montreal, Quebec

Prof. Franklyn Griffiths
Dept. of Political Science
University of Toronto
Toronto, Ontario

Prof. C.E.S. Franks
Queen's University
Department of Political
Science
Kingston, Ontario

Mr. Derek Lee, M.P.
House of Commons
Ottawa, Ontario

Mr. Tom Wappel, M.P.
House of Commons
Ottawa, Ontario

Mr. Ken Atkinson, M.P.
Houses of Commons
Ottawa, Ontario

Mr. Phil Rosco
Senior Analyst
Research Branch
Parliamentary Library
Ottawa, Ontario

Mr. Tom Bradley
Director General
Secretariat
CSIS
Ottawa, Ontario

Mr. Joseph S. Stanford, Q.C.
Deputy Solicitor General
Ministry Secretariat
Ottawa, Ontario

Ms. Wendy Porteous
Ass't Deputy Solicitor
General
Police & Security Branch
Ottawa, Ontario

Ms. Ursula Menke
Inspector General
of CSIS
Ottawa, Ontario

Mr. Michael de Rosenroll
Ass't Inspector General
(Policy & Standards)
Ottawa, Ontario

Glenys Parry
Ass't Inspector General
(Operations)
Ottawa, Ontario

E. Ministerial Direction Defining Threats to the Security of Canada

Last year we reported that the Minister had issued one direction to CSIS. It interpreted such elusive terms as "threats to the security of Canada", "espionage and sabotage" and "foreign influenced activities" more precisely than does section 2 of the *CSIS Act*.

Writing to the Director, the Minister explained the purpose of the direction:

> This direction is intended to provide guidance in respect of the operational interpretation of terms found in section 2 of the *CSIS Act*, and general policy framework to govern the Service's conduct of its security intelligence activities under section 12.

The text of the direction is set out below:

Section 2
Threats to the Security of Canada

The primary mandate of the Service is to provide information and advice to the Government on the activities described in section 2 of the *Act*, in as timely and accurate a manner as possible.

Section 2 of the *Act* defines "threats to the security of Canada" to include espionage or sabotage, foreign influenced activities, the threat or use of acts of serious violence for political purposes, and activities directed toward undermining or overthrowing Canada's constitutionally established system of government. Each, in turn, is accompanied by important qualifications.

In enacting the threat definitions of section 2, Parliament sought to provide the Service with sufficient scope and flexibility to perform its duties and functions effectively, while protecting the rights and freedoms of individuals to the fullest extent possible. This direction, including the Annex, is intended to guide the Service in employing the terms of section 2 in a manner which is consistent with the intent of the *Act* and the *Charter*, without expanding the scope and content of section 2 itself. It is also intended to ensure that the Service and its client, the Government of Canada, share a common understanding and approach to the terms of section 2. Should this guidance inhibit the Service's ability to fulfil its mandate, I would expect to be advised accordingly.

The operational interpretations in question are to be found in the Annex to this letter.

Section 12
Collection, Analysis, Retention, Reports and Advice

Environmental Scanning

The Service has a general responsibility to keep itself well informed concerning the political, social and economic environment from within which threats to the security of Canada may emerge. Such information may be obtained from open or unsolicited sources and is intended to assist the Service in observing trends or identifying patterns which may suggest the development of a threat. Environmental scanning of this sort should complement and inform the Service's investigative activities. Where appropriate, information from environmental scanning should be integrated with information obtained from investigative activities under section 12 to provide the most accurate threat assessment available and correspondingly to advise the Government.

The Service is to exercise acute vigilance to ensure that its environmental scanning activities are not used for the purpose of investigating individuals, groups or organizations under section 12.

Collection

As an agency mandated by statute to carry out the full intelligence cycle of collection, analysis, retention, reporting and advice, the Service should ensure that an appropriate balance is maintained between the collection and remaining functions, and that the powers associated with these functions are exercised in a reasonable manner.

Collection under section 12 must be for the purpose of collecting information and intelligence "by investigation or otherwise" on activities which may reasonably be suspected of constituting threats to the security of Canada. In this context, the term "or otherwise" should be understood to include the receipt of unsolicited information including information obtained from foreign, domestic and open sources that meet the test for collection.

The Service should focus its collection activities in accordance with my annual direction on National Requirements for Security Intelligence which specifies, within the scope of the threat definitions, those aspects of Canada's security about which the Government is currently most concerned. The Service should also routinely consult with other Departments and Agencies concerning their specific security intelligence requirements and on activities detrimental to Canada's interest.

The Service is to accord priority to the collection of information on those activities directly "against Canada" or "within Canada."

Reasonable Grounds to Suspect

Prior to the collection of any information under section 12, the Service needs "reasonable grounds to suspect" that the targeted activities constitute threats to the security of Canada. In order to meet the test for "reasonable grounds to suspect," the Service must employ an objective standard, namely the existence of demonstrable grounds for suspicion. These should include:

- factual grounds; or
- credible allegations; and
- reasonable deduction from these facts or credible allegations.

The Service should ensure that it documents its grounds.

Lawful Advocacy, Protest or Dissent

Lawful advocacy, protest or dissent may not be investigated unless such activities are carried on in conjunction with threats referred to in section 2. In such circumstances, the Service must carefully weigh the requirement for an investigation against the potential impact of its investigation on the civil liberties of individuals or the most sensitive institutions of our society, as required by the Ministerial direction on the conduct of investigations.

Strictly Necessary

The *CSIS Act*, consistent with the *Charter*, is based on the principle that the State should not interfere with the privacy of individuals unless and only to the extent that there are valid reasons to do so. This means that the Service should target only those threatening activities about which the Government needs to be informed. The determination by the Service of which activities warrant a collection effort will depend on the Service's professional assessment of the potential seriousness of a threat.

The nature and extent of the collection must be governed by the "strictly necessary" test. The Service should collect only the kind and amount of information that is strictly necessary to provide the Government with complete, accurate and timely information and advice.

When the Service has determined that an activity should be investigated, it should ensure from the outset that the investigative means chosen, and the way these means are employed, are reasonable under the circumstances. The Service must ensure that the scope and intrusiveness of its collection activities are proportionate to the seriousness of the threat being investigated.

Analysis

The collection and analysis functions of the Service should work toward common goals, based on the National Requirements for Security Intelligence. Analysis should play a fully integrated role in all of the significant activities of CSIS. The Service should continue its efforts to ensure that the analysis function operates as a full partner with the collection/investigation function.

The Service should continue to subscribe to the most rigorous standards of analysis and advice. Where it is known that an intelligence report may be instrumental in denying any benefit or material advantage, including employment, senior level approval should be secured prior to transmittal.

Retention

Section 12 provides the Service with the authority to retain information and intelligence consistent with its mandate. This is an essential function for the operational effectiveness of the Service. It should be a Service priority to continue to develop a comprehensive and practical system for the review, at reasonable intervals, of all investigative files collected under the authority of section 12. This process is required to remove from operational files information whose retention may no longer be reasonable or necessary. In due course, I will be issuing Ministerial direction on this question.

Report to and Advise the Government of Canada

In the final analysis, the Service's effectiveness will be judged on the basis of the quality and timeliness of its reports and advice. The Service's principal clients should be those Ministers and officials with statutory or other responsibilities related to the security of Canada. The provision of reports and advice to the RCMP, given its duties and functions under the *Security Offences Act*, should be a primary reporting responsibility of the Service.

The Service must ensure that it satisfies clients requiring both "operational" and "strategic" intelligence. With respect to strategic intelligence, the Service should continue to work closely with both the Intelligence Advisory Committee and the Security Advisory Committee.

As the Minister accountable for security matters, I expect to be kept fully informed on all Service activities which bear on my responsibilities as Solicitor General.

I am providing a copy of this direction to the Chairman of SIRC in accordance with the terms of subsection 6(2) of the *CSIS Act*.

Annex

Section 2 — Operational Interpretations

Espionage and Sabotage

"Espionage" activities are those which are conducted for the purpose of acquiring by unlawful or unauthorized means information of assets relating to sensitive political, economic, scientific or military matters, or for the purpose of their unauthorized communication to a foreign state or foreign political organization.

"Sabotage" activities are those which are conducted for the purpose of endangering the safety, security or defence of vital public or private property, such as installations, structures, equipment or systems.

Foreign influenced activities

"Foreign influenced activities" are those directed, controlled, financed or otherwise significantly affected by a foreign state or organization, their agents or others working on their behalf.

Acts of serious violence for the purpose of achieving a political objective

"Acts of serious violence" are those that cause grave bodily harm or death to persons, or serious damage to or the destruction of public or private property, and are contrary to Canadian law or would be if committed in Canada. These would not include acts of minor violence with political overtones.

In the case of acts of violence for political purposes, the Service should restrict its investigations to the threat or use of acts of violence which it determines to be "serious."

Activities directed towards undermining or overthrowing Canada's constitutionally established system of government

Activities directed towards undermining or overthrowing Canada's constitutionally established system of government are those seeking to interfere with or ultimately destroy the electoral, legislative, executive, administrative or judicial processes or institutions of Canada.

"...against Canada"

Espionage or sabotage is "against Canada" when such activities are directed against the information or assets of the Government of Canada, or are otherwise intended to cause injury to or interfere with the policies and programs of the Government of Canada.

"...detrimental to the interests of Canada"

Activities "detrimental to the interests of Canada" are those which would have a negative impact on the national interests listed in the annual National Requirements for Security Intelligence. When in doubt, the Service should consult with other departments and agencies to determine whether particular activities fall within the meaning of "detrimental to the interests of Canada."

"...directed towards or in support of"

Activities "directed towards or in support of" espionage, sabotage or acts of serious violence for political purposes are those intended to further, make possible or facilitate espionage, sabotage or serious political violence. There should be a demonstrable connection between such activities and potential acts of espionage, sabotage or serious political violence.

"...relating to Canada"

Acts of serious violence "relating to Canada" include those conducted outside of Canada which may put Canada's national interests or Canadians at risk. There should be a direct relationship between activities "relating to Canada" and Canada's national interests.

"...clandestine or deceptive"

Activities are "clandestine" when an effort is made to conceal them from the Government of Canada or others targeted by such activities, and "deceptive" when the activities' origins, motives or objectives are disguised or misleading.

F. Committee Proposal to the Solicitor General of Canada Dated March 18, 1992 about Recommendations in Security Clearance Cases

Security Intelligence Review Committee

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

March, 18 1992

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
13th Floor, Sir Wilfrid Laurier Building
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Minister:

As you know, the Supreme Court recently brought down its decision in the Thomson case.

As you also know, this decision leaves my colleagues and I at the Review Committee in a very difficult position. Well-informed potential complainants in security clearance cases may very well consider it a waste of time and money to appear before us if our recommendations can be simply ignored. This is especially so because our recommendations are made to the very person against whom the complaint is being made.

Evidence of a new attitude among deputy ministers is also at hand. The Chief of the Defence Staff has already withdrawn his appeal to the Federal Court regarding our decision in the Douglas case. He has decided to ignore all of our recommendations in that case, and has written to Ms. Douglas to confirm all aspects of his original decision. The time, money, and emotional cost of her appearance before SIRC has, therefore, been a complete waste as far as she is concerned.

My colleagues and I are most concerned at this turn of events, and we have decided, therefore, to make a proposal to you in an attempt to remedy the damage that has been done to the authority, credibility and effectiveness of this Committee.

Our proposal is attached. I hope that you will consider it at your earliest convenience. It would be most welcome if you could make an announcement outlining a Government policy along the lines we suggest in the near future. In the meantime, it would be a great help if you were to indicate to the House during your statement on March 19, 1992, that the Government is actively considering regulatory changes that would restore the viability of the complaints process.

Yours sincerely,

John W.H. Bassett, P.C., O.C., O. Ont.
Chairman

Attachment

March 18, 1992

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

PROPOSAL TO

THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA

Introduction

Since 1987 the question of whether the Security Intelligence Review Committee's recommendations in security clearance cases should be followed by deputy ministers has been the subject of litigation before the courts. The fundamental question put before the courts was, essentially, whether the government's ultimate responsibility for the security of the country could be fulfilled while, at the same time, allowing an independent body, SIRC, to have the final decision-making power on whether individuals should be granted security clearances.

The members of SIRC are all members of the Privy Council of Canada. They are, therefore, members of the highest constitutional body in the nation. They are not, however, members of that part of the Privy Council, the Cabinet, which has the power, given to it by Parliament, to govern the country.

It would appear to be a reasonable assumption that any body, composed of Privy Councillors, and authorized by Parliament to investigate any particular question or issue, would have the natural authority to enforce its decisions, unless overruled by the supreme authority in the country, also composed of Privy Councillors, the Cabinet.

It is also a reasonable assumption, that Parliament, in passing the CSIS Act, and in specifying that SIRC should be composed of Privy Councillors, had it in mind to create an effective system of redress for complainants, even though it probably did not intend SIRC to have final decision-making power.

The following paragraphs set out the Security Intelligence Review Committee's position on this important question, in the new circumstances created by the Supreme Court's decision in Thomson.

State of the Law

The *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, C.21 s.42 (now R.S.C., 1985, c. C-23) elaborates the mechanism for the review of denials of security clearances for public servants and those contracting directly with the Government.

Section 52 of the Act provides:

> 52...
>
> (2) On completion of an investigation in relation to complaint under section 42, the Review Committee shall provide the Minister, the Director, the deputy head concerned and the complainant with a report containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant.

On Thursday, February 13, 1992, the Supreme Court of Canada rendered its judgment in the case of *Her Majesty The Queen v. Robert Thomson and Security Intelligence Review Committee*. At issue was the question of whether a Deputy Minister is bound to follow the "recommendations" of the Security Intelligence Review Committee. In a majority decision (6-1), the Court ruled that the term "recommendation" had to be given its ordinary meaning. The Court concluded that the Committee's recommendation was

> "... something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider. It is no more than that."

In her very articulate dissent, Mme Justice L'Heureux-Dubé considered the language used throughout the CSIS Act, and the specific provision at issue in the context of the purpose or intent of the legislation as a whole. She concluded that the Committee's recommendations had to be more than suggestive:

> "A fundamental tenet of natural justice is contradicted if the deputy minister can, following a hearing to which he or she has been a party and without any other reasons than those he or she expressed at the hearings, reverse the decision that resulted from the hearing."

Two messages flow from the majority judgment:

1. Deputy Ministers are not bound by the recommendations of SIRC, and if they decide to ignore these recommendations they may do so. SIRC simply submits a second opinion to one of the parties who appear before it, and that party, at the end of the process, has the right to make the final decision, without regard to SIRC's recommendation.
2. Persons who are affected by adverse security clearance decisions now know that SIRC has virtually no power to redress any wrong done them.

Supreme Court Decision

The impact of this decision on public servants or contractors who are denied a security clearance is obviously very serious. A process in which an aggrieved public servant spends

the time and money to appear before a quasi-judicial tribunal in an attempt to reverse the adverse decision of a deputy minister, is worthwhile only if that tribunal's decision can be expected to have considerable weight in the final determination of the question.

The new situation created by the Supreme Court decision has already had an important consequence. The Department of National Defence has now withdrawn its appeal under section 28 of the *Federal Court Act* of a SIRC recommendation. The Deputy Minister, in this case the Chief of the Defence Staff, has now written to the person concerned explaining why he has decided to overrule the recommendations of the Review Committee. The person concerned is, therefore, back in the same position as she was before her expensive and time consuming attempt to reverse the original decision by complaining to SIRC.

Principles at Stake

The Review Committee is perfectly prepared to accept the Court's view that the Government of the day has the final responsibility for the security of the country. It follows that the Government should not be forced to accept the decision of an independent body, such as SIRC, which would put it in a position of risking damage to national security. On the other hand, the Parliament of Canada, in passing the Canadian Security Intelligence Service Act, was clearly attempting to provide effective redress in cases where individuals were the subject of adverse security clearance decisions which were mistaken or not properly supported. Since the Supreme Court judgment in Thomson now leaves such individuals in almost exactly the same position as they were in prior to the passage of the *CSIS Act*, it is clear that some action must be taken to restore a more acceptable balance between the Government's right to ensure the security of the country, and a Canadian citizen's right to fairness in his or her treatment by the Government.

It is, therefore, incumbent upon the Government or Parliament to make another attempt to establish a proper balance between individual liberty and the security of the state which the *CSIS Act* has now clearly failed to do.

A Possible Solution

The Committee still believes that the only fully satisfactory solution must be, eventually, an amendment to the *CSIS Act* which makes clear the legislators' intent on the issue of the Review Committee's role regarding security clearances.

However, in the meantime, a Cabinet Directive would suffice to re-establish a reasonable balance between the power of the State and the rights of the individual.

The Government could issue instructions to all Deputy Ministers that Review Committee recommendations regarding security clearances should be acted upon unless:

(a) the deputy minister believed that the Review Committee's recommendation, if acted upon, would pose a threat to the security of the country; or

(b) the deputy minister received new information, unavailable to the Review Committee, which led him or her to believe that the Review Committee's recommendations should not be acted upon.

In the situation described in (a) above, the deputy minister would have the right to present his or her objections to the Review Committee's recommendation, through his or her minister, to the Cabinet. The Cabinet would then make the final decision.

In the situation described in (b) above, the deputy minister would immediately inform the Review Committee that new information was available and would ask for the case to be reopened on that account. The Review Committee would reopen the case in such a circumstance, and would reconsider its original recommendation.

Such a regime would eliminate the current situation wherein a party to a hearing before a quasi-judicial body sitting to consider a decision taken by that party, has, at the end of the process, the right to decide to ignore any or all of the recommendations of that quasi-judicial body. It would also provide an aggrieved public servant or contractor with a redress procedure which would be much more effective than anything now possible. Finally, since the final decision on the granting or withholding of a security clearance would be, as a last resort, in the hands of the Cabinet, the Government's clear responsibility for the security of the country would not be infringed upon in any way.

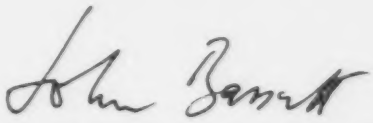
Recommendation

The Security Intelligence Review Committee, therefore, recommends that the Solicitor General of Canada approach his colleagues in Cabinet at the earliest possible opportunity with a view to obtaining a Cabinet directive to all deputy ministers and other heads of agencies subordinate to the Federal Government instructing them to act as follows:

(a) as a general rule, the Cabinet expects deputy ministers and heads of agencies to accept any recommendations by the Security Intelligence Review Committee regarding the withholding or granting of security clearances to individuals who require them;

(b) in circumstances where the deputy minister considers that SIRC's recommendation would put national security in jeopardy, he may seek his minister's agreement to put the matter before Cabinet for a final decision; and

(c) where a deputy minister has information which was unavailable to SIRC during its investigation of the matter, the deputy minister will ask SIRC to reopen the investigation so as to consider the new information available and reconsider its original recommendation in the light of that new information.



John W.H. Bassett, P.C., O.C., O. Ont.
Chairman

Annex "A"
Dated: March 18, 1992
Page 1

Extracts From Parliamentary Debates Illustrating The Intent of The Government When the CSIS Act was Before Parliament (January 18, 1984 to June 21, 1984)

"We are asking Parliament to provide, for the first time in Canada's history, a legal framework more comprehensive, and more detailed, than that of any other security system in the world. Every other country leaves a large part of their security system wholly within the prerogative of government. With Bill C-9 we have tried to reduce that element to an absolute minimum. This Government believes that such an approach is not only desirable, but essential if we are to maintain the necessary balance between national security and the civil liberties that are fundamental to our society... Both Commissions (Mackenzie en 1969 and McDonald in 1981) concluded that to address effectively threats to Canada's security while protecting Canadian civil liberties, our security service should be split out of the RCMP and become more civilian in nature with a legislated mandate and a new system of control and review of security operations."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p. 1271

"By exchanging the present mandate, established by a Cabinet directive, and thus subject to amendment by Parliament and by Cabinet, for a legislated mandate that can be changed only by Parliament, we are taking a giant step forward in protecting the rights of Canadians."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p.1273.

"The Review Committee will investigate complaints against the service and will review the security screening process affecting immigration and government employment, investigating specific cases, if necessary. This opportunity to seek review by citizens who are denied government employment, denied promotion... is something new... It should also be considered a great step forward for civil liberties."

Hon. Bob Kaplan, Solicitor General of Canada, Febr. 1984, p. 1275

Before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, Kaplan commented as follows:

"These are very substantial inroads that the citizen has made into the prerogative of the state, and this legislation presents another great inroad by the citizen into the prerogative of the state."

(April 3, 1984) (Issue 10, p. 31)

"... people who even wrongly think they have been victimized by an adverse security decision will have a recourse. That, I think, will enhance the respect of people in the country for national security concerns by knowing that a lot of the suspicions are invalid."

(April 17, 1984) (Issue 15, p. 6)

"It is a very important reform of our law... I think it is one of the highlights of this legislation" (commenting on s. 42).

(May 31, 1984) (Issue 32, p. 40)

G. Solicitor General's Letter of August 19, 1992 About Committee Recommendations in Security Clearance Cases, and Chairman's Reply of August 20, 1992

Solicitor General of Canada

CANADA

Solliciteur général du Canada

August 19, 1992

The Honourable John W.H. Bassett, P.C., O.C. O. Ont.
Chairman
Security Intelligence Review Committee
14th Floor, Journal Tower South
365 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Dear Mr. Bassett:

I am writing in response to your letter of March 18, 1992, concerning the Supreme Court's decision in the Thomson case and your proposal on the complaints process.

Following a careful review of the Supreme Court's decision, I do not feel that the Court's decision means Review Committee recommendations "can be simply ignored." In fact, the judgement reinforces the tenet that SIRC plays an important role in the process, that its recommendations must be accorded careful consideration, and that an appropriate balance has been struck between the security of the nation and the rights of individuals.

I can assure you that the Government continues to believe strongly in the importance of the Security Intelligence Review Committee. Deputy heads have placed, and will continue to place, great weight on the recommendations of SIRC in any security clearance case.

At issue in the Supreme Court case was whether a deputy head had to follow the "recommendation" of the SIRC in a security clearance case. The Supreme Court confirmed that "it is reasonable and appropriate that the final decision as to security clearance is left to the deputy minister" in light of the deputy head's responsibility for security within the department or agency. The Court also noted that the Deputy Minister

of Agriculture had considered the SIRC report in making his final security clearance decision regarding Mr. Thomson and supported that decision.

You have indicated that you perceive a change in attitude among deputy heads following the Supreme Court decision. You cited, in particular, a decision by General de Chastelain with respect to Michelle Douglas. Let me assure you, there has been no change in attitude. General de Chastelain made his disagreement with SIRC's recommendation clear from the outset. Following the Supreme Court decision he carefully reviewed the case and concluded that his original decision remained the correct one.

You have also recommended that, in light of the Thomson decision, where a deputy head disagrees with SIRC's recommendation, the matter should be referred to Cabinet for final arbitration. While I cannot agree with this proposal, it may be possible to provide some additional consideration of a case in the event of a disagreement between SIRC and a deputy head, while abiding with the Supreme Court's decision.

The Supreme Court made it clear that the deputy head, as the person responsible for departmental security, must make the final clearance decision. This is in keeping with the deputy head's responsibilities under the *Financial Administration Act*, the *Public Service Employment Act* and "Security Policy for the Government of Canada" issued under the authority of the Treasury Board. The latter clearly sets out the accountability of deputy heads for the security function and its administration. It stipulates that a security clearance may only be denied, revoked, suspended or downgraded by a deputy head. When such action might result in release or dismissal, deputy heads are required to consult with the Privy Council Office. In the case of a public servant, dismissal must be approved by the Governor in Council. Referral to Cabinet is not required for members of the Canadian Forces, or for applicants for military or other Public Service positions.

In view of the Supreme Court ruling, the Deputy Head will continue to have the authority and responsibility for the final decision on granting a security clearance. I will nevertheless recommend to the President of the Treasury Board that he consider amending the security policy guidelines to require deputy heads to advise, and consult with the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council should they disagree with a SIRC recommendation on a security clearance. It is also agreed that after this consultation, the Deputy Head will write to the Chairperson of the SIRC communicating his or her final decision.

In addition, Section 52 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that on completion of an investigation, the Review Committee shall provide the Solicitor General and the deputy head concerned with a report. I will continue to use these reports to monitor the process closely.

I hope that this proposal will meet some of your concerns. Our intention remains to ensure that the SIRC is seen as an effective and essential body, whose recommendations are always accorded due consideration.

Yours truly,

Hon. Doug Lewis, P.C., Q.C., M.P.

Security Intelligence Review Committee

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

CANADA

Office of the Chairman

Bureau du président

August 20, 1992

The Hon. Doug Lewis, P.C., Q.C., M.P.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
13th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

My Dear Minister:

Thank you very much for your letter of August 19, 1992, and, of course, I am pleased to receive your assurances that the important role of the Security Intelligence Review Committee is fully appreciated by the Government of Canada.

I note that you have undertaken to recommend to the President of the Treasury Board that any Deputy Minister overruling a recommendation on a security clearance made by the Security Intelligence Review Committee will be first discussed with the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council.

I shall look forward to hearing from you when your recommendation is approved and I would appreciate if this could be done as soon as conveniently possible as we are in the process of finalizing our Annual Report which will deal with this matter.

I am also pleased to note that if a Deputy Minister disagrees with a recommendation of the Committee that he will write to the Chairman of the Security Intelligence Review Committee and presumably such a letter will outline his reasons for disagreement.

I am aware of the strenuous efforts of members of your staff in working with Deputy Ministers and staff of the Privy Council office to reach an agreement on future policy that would lessen the concern of the Security Intelligence Review Committee that the Thomson decision would weaken the Committee's ability to protect the rights of individual Canadians.

With kind personal regards.

Yours sincerely,

John Bassett

H. SIRC Staff Directory

The following is a directory of the SIRC staff as of September 15, 1992, when this report went to the printers.

Maurice Archdeacon, Executive Director . . . . . (613) 990-6839
Pierrette Chénier, Secretary 990-8442

Maurice M. Klein, Director of Research
(Counter-Terrorism). 990-8445
Luc Beaudry, Research Officer 990-8051
Joan Keane, Research Officer 990-8443

John M. Smith, Director of Research
(Counter-Intelligence) 991-9111
Michel Paquet, Research Officer 990-9244
Julie Spallin, Research Officer 991-9112

Sylvia MacKenzie, Senior Complaints Officer 993-4263

Claire Malone, Executive Assistant 990-6319

Madeleine DeCarufel, Administration Officer & Registrar 990-8052
John Caron, Records Officer 990-6838
Roger MacDow, Records Clerk 998-5258
Diane Roussel, Secretary 990-8441

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel

1991-1992

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
365, avenue Laurier ouest
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

(613) 990-8441 : Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7 h 30 à 18 h, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. JS71-1-1992
ISBN 0-662-59274-3

L'honorable Doug Lewis, c.p., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A OA6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1991-1992.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
John W.H. Bassett, C.P., C.C., O.Ont.

Saul M. Cherniack, C.P., c.r.

E. Jacques Courtois, C.P., c.r.

Stewart D. McInnes, C.P., c.r.

Michel Robert, C.P., c.r.

Table des matières

1. **INTRODUCTION** 1

Le mandat du CSARS 1
Plaintes 2
La fin de la guerre froide 3

2. **AIR INDIA** 5

(a) Les objectifs et nos méthodes 5
(b) Enquête du SCRS avant le désastre 6
(c) Que s'est-il passé? 7
(d) Que savait le SCRS? 8
(e) Mises en garde du gouvernement indien 9
(f) Événements après le désastre 10
(g) Les enregistrements effacés 11
(h) Intervention d'un gouvernement étranger 14
(i) Conclusions 14

3. **ÉTUDES DE CAS** 17

L'attaque contre l'ambassade d'Iran à Ottawa 17
(a) Introduction 17
(b) Avertissement du risque d'attaque contre l'ambassade 17
(c) Le jour de l'attaque 18
(d) Présence du SCRS près de l'ambassade le jour de l'attaque 19
(e) Coopération entre le SCRS et la GRC 19
(f) Conclusion 20
L'«illégal» 20

4. **ACTIVITÉS PENDANT LA GUERRE DU GOLFE — ENTREVUES DANS LA COMMUNAUTÉ** 23

Constatations particulières 23
Conclusions générales et recommandations 28

5. **AUTRES OPÉRATIONS DU SCRS** 31

Ententes avec d'autres gouvernements 31
(a) Ententes avec des États étrangers 31
(b) Ententes avec des organismes canadiens 31
Échanges d'information avec des organismes étrangers et canadiens 31
(a) Avec des organismes étrangers : Londres et Paris 31
(b) Avec des organismes canadiens 32
Statistiques sur les mandats 34
Programme d'antiterrorisme (AT) 35
Programme de contre-espionnage (CE) 37

Direction de l'analyse et de la production (DAP) 37
(a) *Commentaire* 38
(b) Sciences et technologie 38
(c) Comité de la production de renseignement 39
Dossiers 39
(a) Gestion des dossiers 39
(b) Cas particulier : les dossiers reçus du Service de sécurité de la GRC . 39
Sécurité interne 40
Terrorisme au pays 40
Enquêtes en vertu de l'article 16 40
La Délégation générale du Québec à Paris 41

6. PLAINTES 43

Décision de la Cour suprême du Canada dans *Chiarelli* 45
Décision de la Cour suprême du Canada dans *Thomson* 46

7. FILTRAGE DE SÉCURITÉ 47

Demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement 47
Filtrage à l'immigration 47
Filtrage à la citoyenneté 48
Arriéré dans le programme de détermination du statut de réfugié 49

8. VÉRIFICATIONS RÉGIONALES 51

9. EXAMEN DES QUESTIONS GÉNÉRALES 53

Groupe de travail 53
Instructions du ministre 53
Le Manuel des opérations du SCRS 54
Divulgations dans l'intérêt public 55
Règlements d'application du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS* 56
Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS* 56
Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général 56
Rapports et études de l'Inspecteur général 57
Rapports spéciaux 57
Consultations et enquêtes du CSARS 58
Actes illicites de la part d'employés du SCRS 58

10. AU SCRS 61

Examen de la situation sur le plan du renseignement de sécurité 61
Utilisation du polygraphe 61
Recrutement 62

Bilinguisme 62
Relations publiques 62
Locaux 63
Finances 63

11. AU CSARS 65

Reddition de comptes au Parlement 65
En contact 65
Finances 65
Personnel 66

ANNEXES 67

A. GLOSSAIRE 69

B. RAPPORTS ET ÉTUDES DU CSARS DEPUIS 1984 71

C. RÉSUMÉ DES PLAINTES 75

D. COLLOQUE DE MONTRÉAL (SEPTEMBRE 1992) 79

E. INSTRUCTION DU MINISTRE DÉFINISSANT LES MENACES ENVERS LA SÉCURITÉ DU CANADA 81

F. PROPOSITION DU 18 MARS 1992 AU SUJET DES RECOMMANDATIONS DANS LES AFFAIRES D'HABILITATION DE SÉCURITÉ 89

G. LETTRE DU 19 AOÛT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DANS LES AFFAIRES D'HABILITATION DE SÉCURITÉ, ET RÉPONSE DU PRÉSIDENT DATÉE DU 20 AOÛT 1992 99

H. RÉPERTOIRE DU PERSONNEL DU CSARS 103

Coup d'oeil sur le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (appelé «CSARS» ou «Comité», dans le présent rapport), a pour rôle de scruter, au nom du public et du Parlement, les activités du Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) est un organisme fédéral qui a été constitué en 1984 aux termes de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la *Loi sur le SCRS*). Il a pour mission de faire enquête sur les terroristes, les agents des services de renseignements des pays hostiles et les autres individus dont les activités peuvent être des «menaces envers la sécurité du Canada». Le SCRS doit protéger ses sources et ses méthodes. Par conséquent, son travail doit avant tout se dérouler dans le secret, d'où la difficulté, pour les politiciens et la population canadienne, de veiller à ce que les opérations du Service soient efficaces et, en même temps, respectent les droits et les libertés des Canadiens. Pour régler cette difficulté, il a été décidé de créer le CSARS dans la même loi qui a donné naissance au SCRS.

Le Comité est autonome face au gouvernement. D'après la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, il appartient au Gouverneur en conseil de nommer les cinq membres du Comité, après avoir consulté les chefs de tous les partis comptant plus de douze députés à la Chambres des communes. Les seules personnes qui peuvent faire partie du Comité sont celles qui sont déjà membres du Conseil privé ou que le Gouverneur général appelle à cette fonction dans ce but précis.

Dans la mesure où le permet la sécurité nationale, le Comité rend compte au Parlement des opérations du SCRS dans ses rapports annuels, qui sont des documents publics. C'est dans ces «comptes rendus» que sont exposées ces opérations qui, autrement, ne pourraient être soumises à l'examen du public en raison de considérations touchant la sécurité nationale.

Le Comité est en outre habilité à examiner les plaintes ayant trait au SCRS. Celles-ci sont de deux types dont le premier concerne les «activités du Service», quelles qu'elles soient. Les auteurs de telles plaintes n'ont pas à démontrer que ces activités les ont touchés personnellement. Le second type de plaintes de ce genre amène le Comité à examiner certains refus d'une habilitation de sécurité touchant des membres de la fonction publique fédérale, ou des personnes qui y postulent un poste ou qui veulent conclure avec l'administration fédérale un marché de fourniture de biens ou de services. Dans un même ordre d'idées, le Comité peut également examiner les conclusions défavorables, relatives à la sécurité, qui pourraient avoir une incidence sur le droit d'une personne d'immigrer au Canada ou d'obtenir la citoyenneté canadienne. Si le Comité estime qu'une plainte est fondée, il recommande à cet égard d'y remédier.

1. Introduction

Le mandat du CSARS

Lorsque le présent rapport sera rendu public, le Comité achèvera sa huitième année en tant que «surveillant» du SCRS. Nous croyons donc opportun de faire le point et d'expliquer publiquement l'interprétation que nous donnons à notre mandat et les principes sur lesquels nous nous fondons pour le remplir.

Notre rôle peut se décrire succinctement ainsi :

> Veiller à ce que le SCRS fasse les bonnes choses de la bonne façon.

Pendant les premières années de notre mandat, le SCRS agissait dans une large mesure comme s'il n'était que le prolongement du Service de sécurité de la GRC. Même s'il affirmait publiquement le contraire, nous avons constaté que la plupart de ses cibles, de ses politiques et de ses procédures n'avaient pour ainsi dire pas changé depuis l'époque du Service de sécurité, et que sa source préférée de recrues était toujours la GRC. Cette situation est restée essentiellement la même pendant plus de trois ans.

Ceux qui ont suivi le SCRS avec intérêt ont pu constater que notre rapport annuel, qui était à l'origine une liste de critiques directes et implicites, est devenu depuis quelques années un compte rendu beaucoup plus favorable des activités du SCRS.

Ce changement progressif mais net dans le ton et le contenu de nos rapports annuels est simplement dû au fait que le SCRS s'est presque entièrement transformé et qu'il ne peut plus être considéré comme le descendant direct du Service de sécurité de la GRC.

Il y a eu amélioration marquée dans le nombre et la nature des cibles du SCRS, dans la rigueur de la justification à fournir pour désigner à ce titre une personne ou un groupe, au niveau de la clarté, de la cohérence et de l'objectivité des affidavits qui sont soumis à la Cour fédérale à l'appui des demandes de mandat, ainsi que dans le ton et la teneur des rapports que les agents de renseignements présentent sur les cibles.

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons pas toujours fournir des détails suffisants sur les activités du SCRS dans nos rapports annuels. À cet égard, le juge Lloyd, commissaire chargé de surveiller le MI-5 en Angleterre, exprime parfaitement nos difficultés lorsqu'il écrit, dans son rapport annuel :

> Il serait plus facile de rassurer le public si je pouvais tout publier ... je pourrais alors lui donner toutes les explications nécessaires. Mais, pour des raisons évidentes, cela est impossible. Je ne peux que tenter de le rassurer en termes généraux.

Comme l'an dernier, nous avons encore des critiques à formuler cette année. Certaines peuvent être rendues publiques tandis que d'autres, à cause de la nature du travail du SCRS, doivent être communiquées au directeur et au ministre en privé. Cependant, nos critiques ne sont plus fondées sur un désaccord fondamental avec l'optique du SCRS sur le monde. Elles découlent davantage de différences d'opinions concernant la mise en oeuvre quotidienne des politiques du SCRS que, comme par le passé, d'objections aux politiques mêmes.

Le SCRS aurait peut-être pris la bonne direction même si le CSARS n'avait jamais été créé, mais nous croyons que les critiques publiques du Comité (et les fermes objections qu'il a formulées en privé) concernant les politiques et les procédures du SCRS, entre 1984 et 1988, sont à l'origine de nombre des changements les plus importants qui ont été apportés aux politiques et aux pratiques du Service.

Nous croyons que la direction du SCRS entend respecter strictement la lettre et l'esprit de la *Loi sur le SCRS* et des instructions du ministre. Cependant, le seul fait que le CSARS existe et exerce une surveillance constante sur les activités du SCRS a eu un effet salutaire sur la façon dont le Service envisage chaque opération qu'il entreprend. Nous avons observé, pendant les examens et les vérifications que nous effectuons chaque année, que nos questions portent souvent le SCRS à modifier ses activités avant même que nous ayons terminé la version définitive de nos rapports.

Nous croyons que, si la direction du CSARS et celle du SCRS ont rempli leurs rôles respectifs d'une façon raisonnablement compétente au cours des huit dernières années, les activités du Service devraient être conformes à la loi et à l'éthique, et se justifier aujourd'hui. C'est d'ailleurs ce que nous constatons, de façon générale, quoique, comme nous l'avons déjà mentionné, nous ayons des critiques à formuler et des améliorations à suggérer.

Cependant, la vigilance assidue de la direction et la présence continuelle du CSARS (ou d'un autre organisme semblable) sont essentielles si les Canadiens veulent être sûrs que le SCRS ne retombe plus jamais dans les habitudes qui semblent ternir la réputation de tous les services de renseignements secrets qui ne sont pas assujettis à un processus d'examen externe efficace.

Plaintes

Le deuxième volet central du rôle joué par le Comité consiste à examiner les plaintes des Canadiens ou des résidents autorisés, et à répondre aux rapports des ministres dans les affaires d'immigration et de citoyenneté qui soulèvent des questions de sécurité ou englobent des activités criminelles.

Alors que nous étions submergés de plaintes concernant le refus d'habilitations de sécurité en 1985, nous n'en avons reçu que quelques-unes cette année. Nous espérons que cela est dû au fait que le Parlement a décidé de confier au CSARS le soin d'entendre les appels de tels refus; cependant, quelle que soit la raison, nous nous en réjouissons. Le refus d'une habilitation de sécurité perturbe la vie et la carrière de beaucoup moins de Canadiens aujourd'hui.

La publicité qui a entouré la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Thomson* (voir les détails à ce sujet au chapitre 6) compromet quelque peu cette amélioration. Le juge Cory a écrit ce qui suit pour la majorité :

> La recommandation du Comité est un rapport présenté comme étant digne d'acceptation. Elle sert à garantir l'authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l'avantage d'une deuxième opinion...

Il s'ensuit que les plaignants éventuels hésiteront peut-être avant de faire les frais, émotifs et financiers, d'un appel au CSARS parce que, même si le Comité leur donne gain de cause, la décision finale appartiendra à la personne qui a décidé de leur refuser une habilitation de sécurité en premier lieu.

Craignant que le mécanisme «d'appel» établi par le Parlement ne soit désormais jugé moins utile par les personnes qui se voient refuser une habilitation de sécurité, nous avons présenté au Solliciteur général du Canada une proposition qui aurait amélioré la situation sans nécessiter la meilleure solution de toutes : une modification à la Loi. Notre proposition figure à l'annexe F du présent rapport.

La réaction du Solliciteur général à notre proposition et la réponse du président constituent l'annexe G. De toute évidence, la réaction du ministre ne va pas très loin dans le sens que nous avons proposé. Nous acceptons sa suggestion et nous espérons certainement que le processus de consultation et l'obligation de nous informer de la décision finale seront respectés, et que toutes les parties feront en sorte d'arriver au résultat le plus juste possible pour les personnes en cause. En particulier, nous espérons que, dans sa lettre, le sous-ministre nous exposera les motifs de la décision de ne pas accepter notre recommandation.

La fin de la guerre froide

Enfin, l'une de nos priorités au cours des prochaines années sera de nous assurer, au nom du Parlement et des Canadiens, que le SCRS «fait les bonnes choses».

La fin de la guerre froide a éliminé en grande partie l'énorme menace qui planait sur nous depuis quarante ans. La menace d'une guerre conventionnelle ou nucléaire avec les pays du Pacte de Varsovie a maintenant presque entièrement disparu. Dans de telles

circonstances, les bureaucraties ont tendance à rechercher d'autres objectifs. Nous ne disons pas que c'est ce que fait le SCRS à l'heure actuelle et, de toute façon, il existe toujours une dangereuse menace terroriste dont le monde moderne doit être protégé. En mars 1992, le directeur a établi un groupe de travail chargé d'examiner en profondeur le mandat du SCRS (voir les détails fournis au chapitre 9). Nous posons des questions au SCRS depuis dix-huit mois et nous examinerons soigneusement ses conclusions au sujet du rôle nouveau qu'il entrevoit jouer dans un monde transformé.

2. Air India

À 7 h 14, temps universel, le 23 juin 1985, l'avion d'Air India effectuant le vol 182 de Montréal à Londres s'écrase dans la mer au large de l'Irlande, entraînant la mort des 329 passagers à son bord, Canadiens pour la plupart. Le 4 octobre 1991, le Comité annonce que, avec l'accord et l'appui du ministre de la Justice et du Solliciteur général, il procédera à son propre examen des activités du SCRS avant et après l'accident. Cet examen est en cours depuis ce moment, et nous présenterons sous peu au Solliciteur général un rapport détaillé en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*.

Notre rapport est long, et la plupart des renseignements qu'il contient doivent rester classifiés. Le présent chapitre énonce, dans la mesure du possible, nos principales constatations et conclusions.

(a) Les objectifs et nos méthodes

Même si aucune preuve, matérielle ou autre, n'a pu être trouvée jusqu'à présent, qui permettrait de confirmer la cause exacte du désastre, nous avons entrepris notre étude en nous fondant sur l'hypothèse que l'accident a été causé par un engin explosif placé à bord de l'aéronef pendant qu'il faisait escale au Canada. D'après les informations que nous avons examinées, nous croyons que cette hypothèse est raisonnable, tout comme notre autre hypothèse voulant que le désastre soit une conséquence de la querelle qui oppose toujours les extrémistes sikhs et le gouvernement indien au sujet de la création d'un pays sikh indépendant dans ce qui est maintenant l'État indien du Panjab.

Nous voulions déterminer quelles informations possédait le SCRS au sujet de toute menace d'action terroriste contre Air India ou contre tout autre intérêt indien au Canada ou relatif à celui-ci avant le 23 juin 1985, et s'il avait bien rempli son mandat consistant à enquêter sur de telles menaces et à informer pleinement et en temps opportun les organismes compétents du gouvernement et ceux chargés de l'application de la loi.

Nous voulions aussi déterminer si le SCRS avait aidé ces organismes en leur fournissant, dans la mesure possible en vertu de son mandat à titre d'organisme de collecte de renseignements, l'ensemble des informations et des renseignements en sa possession qui avaient rapport à l'enquête criminelle sur le désastre. Notre objectif secondaire était de voir si le SCRS avait respecté toutes les politiques concernant l'enregistrement et la conservation ou l'effacement des rubans d'enregistrement, et si ses politiques ou pratiques existantes régissant l'enregistrement et le traitement de ces rubans garantissaient que toutes les informations liées au désastre avaient été évaluées par rapport à leur valeur comme renseignement ou à leur importance pour toute activité criminelle et qu'aucune information précieuse n'avait été perdue.

Notre objectif final consistait à déterminer si le SCRS avait des informations ou des renseignements impliquant un organisme ou un représentant d'un gouvernement étranger dans la destruction de l'aéronef.

Nous avons examiné des milliers de documents du SCRS dans le cadre de cette enquête. Nous avons aussi interviewé de nombreux employés qui ont participé à l'enquête que le SCRS a menée sur l'extrémisme sikh avant et après le désastre. Nous avons rencontré des représentants des familles des victimes et de l'Organisation mondiale des Sikhs et nous les avons invités à faire tout exposé qu'ils souhaitaient au sujet du désastre et de l'enquête sur celui-ci.

Nous sommes naturellement limités aux activités du SCRS vu que notre mandat ne nous permet pas de faire enquête sur celles des organismes qui sont responsables de la protection de l'aviation civile canadienne ou des autres qui ont enquêté sur le désastre. C'est la seule raison pour laquelle notre étude porte uniquement sur les activités du SCRS, et il ne faut pas interpréter ce fait autrement.

Même si notre mandat se limite au SCRS, le commissaire de la GRC a accepté de bon gré de nous donner une séance d'information détaillée et franche sur un certain nombre de questions liées à notre enquête. En fait, la GRC a répondu de cette façon à toutes nos demandes d'information. Nous avons dû veiller de façon toute particulière, dans ce chapitre, à ne rien divulguer qui puisse compromettre l'enquête de la GRC, toujours en cours, sur le désastre. Nous avons eu aussi une rencontre fructueuse avec des représentants du Ministère de la justice venus répondre à nos questions.

(b) Enquête du SCRS avant le désastre

Avant juin 1984, les actes isolés de violence associés aux protestations sikhes contre des injustices attribuées au gouvernement indien ne préoccupaient pas tellement les organismes de police et de sécurité d'ici et les enquêtes sur toute menace émanant de l'extrémisme sikh n'avaient qu'une faible priorité. Cependant, en juin 1984, l'occupation par le gouvernement indien du Temple d'or sikh situé à Amritsar a fait craindre une réaction violente sérieuse de la part de la communauté sikhe au Canada. Cette crainte initiale s'est atténuée lorsqu'il est devenu apparent que la grande majorité des Sikhs, en dépit de leur révolte et de leur indignation, se bornaient à tenir des manifestations légales.

De petits groupes de militants sikhs radicaux voyaient le jour au Canada et ailleurs et la menace d'actes de violence de leur part est l'une des premières questions dont le SCRS s'est occupé après sa mise sur pied en juillet 1984. Comparativement à certains groupes terroristes plus dangereux et plus actifs à l'époque, la menace n'était pas grave et nous avons jugé que les ressources que le SCRS avait affectées à l'extrémisme sikh étaient très limitées et que la priorité attachée aux enquêtes restait faible. Les enquêteurs du SCRS n'avaient pas une compréhension générale de l'extrémisme sikh et de ses objectifs.

À l'automne de 1984, le SCRS avait identifié plusieurs de ces groupes extrémistes au Canada. Ceux-ci comptaient quelques partisans en Colombie-Britannique, dans le sud-ouest ontarien et dans d'autres régions du Canada. Une autorisation de ciblage a été accordée

et les principaux membres des organisations ont été identifiés et ont fait l'objet d'une enquête active. Jusqu'au moment du désastre, le SCRS a communiqué à la GRC et à d'autres organismes gouvernementaux de nombreuses évaluations de menace indiquant que les extrémistes sikhs représentaient une menace sérieuse. Tout en étant un reflet fidèle des informations que possédait le SCRS, ces évaluations fournissaient peu de renseignements sur la nature de cette menace et la forme qu'elle pourrait prendre.

Le SCRS craignait également que l'assassinat du premier ministre indien, Indira Gandhi, à la fin d'octobre 1984, ne cause une éruption de violence entre les communautés hindoue et sikhe au Canada, mais ces craintes ne se sont jamais matérialisées.

L'approche du premier anniversaire de l'attaque contre le Temple d'or et la visite de Rajiv Gandhi aux États-Unis, alors prévue pour le début de juin 1985, portent le SCRS à intensifier ses enquêtes, quoique aucune ressource supplémentaire importante ne soit affectée aux cibles. Un complot pour assassiner Rajiv Gandhi est découvert aux États-Unis juste avant son arrivée dans ce pays et les personnes arrêtées sont reliées à l'un des groupes extrémistes sikhs du Canada.

Malgré les craintes initiales, cependant, tant l'anniversaire de l'attaque contre le Temple d'or que la visite de Rajiv Gandhi se passent sans incident grave. Même si le SCRS considère toujours comme sérieuse la menace présentée par les extrémistes sikhs envers les intérêts indiens au Canada, le départ sans incident de Rajiv Gandhi des États-Unis allège certaines de ses préoccupations du mois précédent. Sept jours plus tard, le vol 182 d'Air India se termine par une catastrophe.

(c) Que s'est-il passé?

À 6 h 19, temps universel, le 23 juin 1985, une valise que l'on transférait du vol CP 003 à un vol d'Air India à l'Aéroport de Narita au Japon explosa dans un porte-bagages, tuant deux bagagistes. Moins d'une heure plus tard, l'avion d'Air India qui effectuait le vol 182 s'abîmait en mer, au large de l'Irlande.

L'enquête criminelle menée par la suite a été centrée sur des informations indiquant que, le 22 juin 1985, des valises avaient été déposées à l'Aéroport international de Vancouver pour deux personnes identifiées comme étant M. Singh et L. Singh. L'une d'elles devait se rendre à l'Aéroport de Narita à Tokyo par le vol 003 de CP Air, et l'autre, à Toronto par le vol 060 de CP Air pour y prendre le vol 182 d'Air India. Les enquêtes ont révélé que ni l'une ni l'autre n'a occupé le siège qui lui avait été assigné, et il n'existe aucun document indiquant qu'elles aient pris leurs vols respectifs. Les valises non accompagnées de ces deux individus ont cependant été placées à bord des avions, et l'on présume que celle qui avait pour destination Toronto a été transférée dans l'avion d'Air India.

(d) Que savait le SCRS?

Nous avons examiné toutes les informations que le SCRS avait en sa possession avant le désastre au sujet des actes de violence éventuels d'extrémistes sikhs, particulièrement dans la région de la Colombie-Britannique, et nous avons interviewé les enquêteurs et les superviseurs qui ont participé directement à cette enquête.

Le principal souci pendant les semaines qui ont précédé le désastre était la sécurité de Rajiv Gandhi aux États-Unis et celle des diplomates et des missions du gouvernement indien au Canada. L'information qui existait concernant toute menace envers Air India semblait porter sur la possibilité de détournement ou d'attaque directe plutôt que d'attentat à la bombe.

Au début de juin 1985, le SCRS a soumis à la filature un dirigeant d'un groupe extrémiste sikh, qui devait devenir l'un des principaux suspects. Le Service a épié ses faits et gestes jusqu'au 17 juin 1985, le lendemain du jour où le premier ministre d'Inde a quitté les États-Unis.

Les renseignements que le SCRS possédait au sujet des extrémistes sikhs avant le désastre comprenaient essentiellement l'information recueillie au moyen de la surveillance technique (étudiée plus loin) et physique de cette cible; des rapports d'organismes de renseignements des pays alliés; et des mises en garde du gouvernement indien. Le SCRS en savait assez long sur l'identité et les faits et gestes des groupes extrémistes et de leurs membres mais peu, à ce moment-là, sur leurs intentions, ni sur leur activité terroriste éventuelle au Canada.

Nous n'avons pu trouver aucune information portant expressément que l'on préparait une attaque contre Air India, sauf pour certaines mises en garde du gouvernement indien (étudiées plus loin). Toutefois, nous avons vu des rapports que le SCRS aurait obtenus de certaines sources au début de juin 1985 selon lesquels une action importante ou spectaculaire était sur le point de se produire. Le SCRS s'est servi de ces rapports pour rédiger une évaluation générale de la menace le 18 juin 1985. Cette évaluation est complète et contient des renseignements sur plusieurs faits troublants concernant l'extrémisme sikh. Elle ne renferme cependant pas grand-chose sur la puissance et la capacité d'action terroriste des extrémistes radicaux, pas plus que sur l'identité de leurs cibles éventuelles, ce qui tient peut-être à la rareté des renseignements en ce domaine.

Un événement survenu le 4 juin 1985 a par la suite donné une dimension importante à ces rapports. La filature de la cible principale a révélé que la personne en question s'était rendue de la côte de la Colombie-Britannique à l'île Vancouver où elle avait rencontré Inderjit Singh Reyat, qui devait ultérieurement être reconnu coupable d'infractions liées à l'explosion de la bombe à l'Aéroport de Narita. Ces deux hommes, accompagnés d'une

troisième personne, s'étaient ensuite rendus en voiture dans un endroit isolé où comme le croyait l'agent de filature ils avaient tiré un coup de carabine.

Les enquêteurs du SCRS ont prévenu la GRC le lendemain. Ce n'est qu'après le désastre, cependant, qu'une fouille approfondie par la GRC a révélé que l'on avait apparemment fait sauter un détonateur à cet endroit. Nous n'avons vu aucun document indiquant que le SCRS avait procédé à une analyse immédiate et complète de cette information et d'autres afin d'évaluer les capacités et les intentions des deux individus.

Plusieurs autres informations, qui concernaient peut-être les intentions de la cible principale et de son groupe, ne sont devenues accessibles qu'après le désastre. Elles provenaient d'entretiens en panjabi que la cible avait eus au cours des conversations téléphoniques qui avaient été enregistrées pendant les jours et les semaines précédant le 23 juin 1985 et qui n'avaient été traduites et mises à la disposition des enquêteurs que des semaines et même des mois après cette date.

(e) Mises en garde du gouvernement indien

On s'est beaucoup interrogé sur les mises en garde du gouvernement indien qui auraient dû alerter le SCRS de l'imminence d'une attaque contre l'avion d'Air India. Nous avons examiné de très près les mises en garde que le SCRS a reçues à ce sujet pendant le premier semestre de 1985. Nous avons conclu que, sans exception, elles avaient d'abord été communiquées au ministère des Affaires extérieures ou à la GRC, et non pas directement au SCRS. C'était là la procédure établie à l'époque. Si plusieurs mises en garde étaient explicites quant à la menace précise, c.-à-d. le détournement, ainsi qu'au numéro de vol et à la date, aucune ne mentionnait le vol au cours duquel s'est produite la catastrophe et aucune des menaces en question ne s'est matérialisée.

Cependant, le gouvernement indien avait officiellement demandé que des mesures additionnelles soient prises pour assurer la sécurité de ses aéronefs et de leur exploitation pendant le mois de juin 1985. La GRC a demandé au SCRS de fournir une évaluation de la menace fondée sur cette mise en garde, et elle a été informée, le 6 juin 1985, que la menace envers les intérêts indiens au Canada, y compris Air India, était sérieuse mais que le SCRS ne possédait aucune information indiquant l'existence d'une menace précise envers la compagnie aérienne.

Dans les nombreuses mises en garde du gouvernement indien que nous avons examinées, nous n'avons rien pu trouver, concernant soit Air India en particulier, soit des menaces plus générales, qui aurait permis au SCRS de prédire que l'aéronef serait attaqué.

(f) Événements après le désastre

Le SCRS n'était pas en mesure de répondre à la demande, sur le plan du renseignement, immédiatement après le désastre. Peu d'enquêteurs, sauf ceux qui participaient directement à l'enquête sur l'extrémisme sikh, connaissaient les principales cibles ou le sikhisme et ses différends avec le gouvernement indien, ce qui est compréhensible. L'augmentation sensible du nombre d'employés affectés à l'enquête sur l'extrémisme sikh a posé, au début, des problèmes d'initiation à cette nouvelle cible. Nous avons jugé, cependant, que la collaboration avec la GRC a été entière et immédiate et qu'un échange d'information libre a eu lieu entre les deux organismes. Une liaison a été établie à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Nous avons recherché tout signe de conflit ou d'absence de collaboration entre la GRC et le SCRS et avons conclu que, même s'il y a eu des conflits de personnalités de temps à autre, ceux-ci n'ont pas porté à conséquence. Nous avons également noté que certaines activités, tant des enquêteurs du SCRS que des membres de la GRC, étaient considérées comme empiétant sur les responsabilités de l'autre organisme mais, encore une fois, sans conséquence sérieuse.

Nous avons noté une altercation amère qui a eu lieu après le désastre entre deux agents supérieurs des organismes et au cours de laquelle l'agent de la GRC aurait allégué que le SCRS intervenait dans un domaine qui faisait partie des responsabilités de la GRC relativement aux enquêtes criminelles. Il s'agissait, semble-t-il, d'un incident isolé qui était fondé dans une certaine mesure sur un malentendu et qui n'a eu aucun effet à long terme sur la collaboration entre les deux organismes.

En recherchant la cause de ces problèmes, nous avons déterminé que, même si l'on craignait, au moment de la création du SCRS, que ses responsabilités à l'égard du terrorisme ne fassent double emploi avec celles de la GRC, le Service n'avait pas de lignes directrices énonçant ses rapports avec la GRC dans les affaires de sécurité. Les directives que l'administration centrale du SCRS avait données d'emblée aux régions n'avaient pas comblé ces lacunes. Nous avons noté que, par conséquent, il semble que même le rôle que le SCRS s'était vu confier à l'égard de l'enquête n'était pas compris de tous les employés. Un ancien agent supérieur nous a informés que, même si le personnel de direction comprenait bien ce rôle, il craignait que certains enquêteurs du SCRS ne conduisent leur enquête comme s'il s'agissait d'une enquête criminelle et qu'ils ne tentent de prendre la GRC de vitesse dans le règlement de l'affaire.

D'autres anciens agents supérieurs, dont le premier directeur du SCRS, n'étaient pas de cet avis. Quoi qu'il en soit, nous n'avons vu aucune directive que l'administration centrale aurait donnée peu après la création du SCRS pour tenter de clarifier le mandat du Service à l'égard des enquêtes criminelles de la GRC ou pour formuler des lignes de conduite concernant le partage avec cette dernière de l'information et des renseignements recueillis.

Nous croyons qu'il s'agit là d'un oubli malencontreux de la part des gestionnaires supérieurs.

À mesure que l'enquête avançait, les agents de la GRC ont cru bon d'examiner de plus près les dossiers du SCRS concernant certaines cibles extrémistes sikhes. Mandaté pour recueillir des renseignements et non des éléments de preuve, le SCRS était d'abord peu disposé à montrer ses dossiers à la GRC, et du même coup ses méthodes et ses sources, pour qu'elle y puise des preuves. De longues négociations ont eu lieu entre les deux organismes et les dossiers ont finalement été mis à la disposition des enquêteurs de la GRC, mais à des conditions mutuellement convenues concernant l'utilisation ultérieure de l'information.

Somme toute, nous n'avons rien trouvé qui montre que la GRC se soit vu déraisonnablement refuser l'accès à des informations du SCRS qui auraient pu servir à son enquête sur le désastre.

Cependant, un problème sérieux s'est posé ultérieurement parce que, conformément à ses politiques établies, le SCRS avait déjà effacé les trois quarts des quelque 200 rubans contenant des conversations de la cible principale qu'il avait enregistrés avant le désastre et que, par conséquent, la GRC n'a pu les examiner comme elle l'avait demandé.

(g) La question des rubans d'enregistrement effacés

Nous avons constaté que, au printemps de 1985, dans le cadre de son enquête sur l'extrémisme sikh dans la région de la Colombie-Britannique, le SCRS a obtenu un mandat judiciaire l'autorisant à intercepter les communications privées du dirigeant de l'un des groupes extrémistes sikhs, qui devait par la suite devenir l'un des principaux suspects. Nous avons examiné l'effacement de certains rubans magnétiques enregistrés par le SCRS entre mars et juillet 1985 en vertu de son mandat judiciaire, essentiellement pour déterminer si cette mesure aurait pu occasionner la perte d'informations importantes.

Le SCRS a affirmé que les enregistrements avaient été effacés conformément à ses politiques et parce que le gouvernement désirait que ces enregistrements ne soient pas gardés inutilement. Nous avons examiné les politiques du SCRS pour en évaluer le bien-fondé et la mesure où elles ont été respectées.

Les politiques du SCRS en 1985. Notre examen a montré que, en 1985, le SCRS n'avait pas encore élaboré ses propres politiques concernant la manipulation et le traitement des interceptions téléphoniques enregistrées. Ses employés se fondaient sur les politiques et directives qui régissaient la conservation ou l'effacement des rubans d'enregistrement établies par l'ancien Service de sécurité de la GRC. Les critères de conservation étaient fondés sur une terminologie désuète dont le sens n'était pas défini dans la *Loi sur le SCRS*. Ce fait semble avoir semé la confusion dans l'esprit des employés du SCRS qui étaient au

courant de ces politiques. La plupart de ceux qui avaient participé à l'enregistrement et à l'analyse des communications interceptées, cependant, n'avaient au mieux qu'une compréhension limitée de ces politiques et, dans certains cas, ils ne savaient même pas qu'elles existaient. Fait important, peu d'employés semblaient au courant de l'existence de critères et de procédures leur permettant de conserver un enregistrement particulier.

Pour compenser, les enquêteurs du SCRS et leurs collègues des services techniques se sont fondés sur des directives orales ou sur les pratiques établies par le passé. Celles-ci contenaient des lacunes sérieuses qui n'ont été découvertes qu'après la tragédie d'Air India, au moment de leur étude plus approfondie.

D'après notre examen de la chronologie des événements et des questions liées à la manipulation et au traitement des enregistrements des extrémistes sikhs, nous avons déterminé que les politiques et les procédures du SCRS régissant la conservation et l'effacement des rubans qui existaient au moment du désastre d'Air India étaient gravement déficientes pour ce qui est des fiches de numération des rubans et de la responsabilité des décisions.

Nous croyons que deux directives ont joué dans l'effacement des enregistrements de conversations du dirigeant sikh. Trois mois avant la création du SCRS, une directive lui a retiré le pouvoir d'enregistrer et de conserver des rubans d'enregistrement susceptibles de servir de preuve dans des affaires criminelles. Cette directive était conforme aux dispositions de la *Loi sur le SCRS* qui créait un organisme de renseignements n'ayant aucun pouvoir ni responsabilité en matière policière.

Le deuxième document, qui émanait d'un gestionnaire de rang moins élevé dans la hiérarchie, donnait instruction aux régions du SCRS de conserver pendant un an les enregistrements contenant des passages incriminants pour aider au besoin à la rédaction des affidavits présentés à l'appui des demandes de renouvellement de mandats judiciaires. Pour des raisons qui ne sont pas claires, les régions ont choisi de ne pas suivre cette directive. Si elles l'avaient suivie, cette directive aurait abaissé les critères relatifs à la conservation, mais elle aurait peut-être sensibilisé les enquêteurs à la possibilité de conserver des rubans d'enregistrement s'ils le désiraient.

Chronologie des événements. L'écoute téléphonique du dirigeant sikh extrémiste a commencé en mars 1985, avant que le bureau du SCRS à Vancouver ait pu obtenir les services d'un traducteur connaissant le panjabi. Comme le Service avait de la difficulté à trouver un candidat satisfaisant, des arrangements ont été faits, à titre temporaire, pour que les enregistrements soient traduits à Ottawa. Ces arrangements n'ont pas duré longtemps et, lorsque les services d'un traducteur disposé à travailler sur place ont été obtenus, au début de juin, les enquêteurs de la région de la C.-B. n'avaient pu examiner que les rubans enregistrés jusqu'au début d'avril 1985, et, juste avant le désastre, il y avait un arriéré d'environ 100 rubans dont seulement les parties en anglais avaient été transcrites.

Nous avons noté à cet égard que les longs retards dans le traitement de ces rubans ne semblaient manifestement pas inquiéter outre mesure la direction du SCRS.

Un arriéré de plus de 80 rubans, enregistrés en avril et au début de mai, n'a été éliminé qu'à la fin de septembre et au début d'octobre 1985. Sur ce nombre, seulement 50 enregistrements, qui ont été traduits par un agent de la GRC et ainsi considérés par le SCRS comme n'ayant pas été évalués à des fins de renseignement, n'ont pas été effacés par la suite en vertu de la politique existante. Quatre autres rubans ont aussi été conservés pour des raisons d'ordre technique.

Le 13 novembre 1985, la GRC a demandé au SCRS de lui rendre compte de tous les rubans qui avaient été enregistrés jusqu'à cette date au sujet d'extrémistes sikhs. La région de la C.-B. a répondu qu'elle avait effacé presque tous les rubans qu'elle avait en sa possession avant le 4 novembre 1985, conformément aux politiques du SCRS. Le 7 février 1986, le ministère de la Justice a demandé au SCRS de conserver tous ses enregistrements concernant Air India. À ce moment, tous les rubans enregistrés depuis le 27 mars 1985, sauf les 54 susmentionnés, avaient déjà été effacés. L'affirmation selon laquelle la GRC aurait, à la fin de juin 1985, demandé au SCRS de conserver tous les rubans à compter de cette date n'a pu être corroborée.

Le fait qu'il restait 54 des quelque 200 rubans enregistrés avant le désastre était important en ce sens qu'il a permis à la GRC d'en analyser le contenu et de déterminer qu'ils ne renfermaient aucune information criminelle importante. Les précautions que les interlocuteurs semblaient avoir prises tendaient aussi à renforcer la position du SCRS voulant que les rubans effacés ne contenaient rien d'important.

En 1985, il n'existait aucune directive claire sur la reddition de comptes en cette matière. En raison de lacunes dans la documentation, il est impossible de déterminer le nombre exact de rubans magnétiques que le Service a enregistrés durant la période critique s'échelonnant entre mars et juillet 1985. Le SCRS estime qu'il y en a eu 210.

Nous avons tenté d'établir si l'absence de système de numération a occasionné l'effacement de rubans non encore traités. Comme les registres touchant le traitement des enregistrements de conversations du dirigeant sikh extrémiste sont fragmentaires, il est impossible d'affirmer avec certitude qu'aucun ruban non traité n'a été effacé.

Pour conclure, nous avons déterminé qu'il n'existait ni politique ni directive indiquant clairement qui doit décider si un enregistrement doit être conservé ou effacé. La confusion régnait dans l'esprit des employés du SCRS à cet égard et quant au sens des critères de conservation. En ce qui concerne les conversations du dirigeant sikh extrémiste, les enquêteurs estimaient que le contenu des rubans n'était pas probant, et qu'ils n'étaient donc pas tenus de prendre de décision ou de fournir de directive concernant la conservation ou l'effacement des rubans examinés. Par conséquent, l'effacement de ces enregistrements

n'était soumis à aucun mécanisme officiel prévoyant à qui il revenait de décider s'ils devaient être effacés ou non, mais il a été fait d'office suivant une procédure dont l'application était confiée à des personnes aux plus bas échelons de la hiérarchie.

Un bref examen d'un autre cas semblable survenu durant l'année qui a suivi le désastre permet de croire que les problèmes susmentionnés n'étaient pas particuliers à cette enquête.

(h) Intervention d'un gouvernement étranger

Les allégations d'actes préjudiables commis par le gouvernement indien au Canada, qui ont longtemps préoccupé la communauté sikhe, ont atteint de nouveaux sommets dans le sillage de l'accident d'Air India. Des déclarations de dirigeants de la communauté sikhe et des reportages dans les médias ont soulevé une vive controverse. Le livre «Soft Target», publié en 1989, regroupait les allégations et accusait de complicité le gouvernement indien en général et la section de la recherche et de l'analyse (RAW) du Service de renseignement indien en particulier. Les théories de complicité se sont répandues comme une traînée de poudre et elles subsistent toujours des années après la tragédie.

Nous avons examiné ces allégations et d'autres concernant toute intervention d'un gouvernement étranger dans l'accident. Toutefois, des explications vraisemblables nous ont été fournies pour chacune ou, plus souvent, les informations que nous avons vues ne fournissaient pas de preuves convaincantes à l'appui de la théorie de la conspiration. Cela étant dit, pour ce qui concerne une question que nous avons examinée, le Service n'a pas poursuivi son enquête, pendant les années qui ont suivi l'écrasement, dans la mesure que nous aurions attendue. L'information qu'il a recueillie dans cette affaire a été transmise à la GRC afin que celle-ci l'analyse pour les besoins de son enquête criminelle.

La GRC, qui est chargée de l'enquête criminelle sur l'accident d'Air India, a répondu à deux reprises à des questions au sujet du rôle joué par le gouvernement indien. En novembre 1985, elle a affirmé publiquement que de telles allégations étaient «sans fondement ni substance». Au cours d'une séance d'information qu'elle nous a donnée en février 1992, la GRC a réaffirmé qu'elle n'avait aucune preuve à l'appui de cette théorie.

(i) Conclusions

Selon nos constatations, nous concluons que, avant le désastre, le SCRS a enquêté sur les menaces éventuelles présentées par les extrémistes sikhs d'une façon qui était conforme à son mandat et au niveau de la menace perçue à l'époque. Nous croyons également que le SCRS a rempli son mandat consistant à enquêter sur les menaces terroristes éventuelles et qu'il a informé pleinement et en temps opportun les organismes compétents du gouvernement et ceux chargés de l'application de la loi.

D'après notre examen des informations qu'il avait en sa possession avant l'accident, le SCRS ne pouvait prédire que le vol d'Air India serait la cible d'un attentat terroriste à la bombe.

En l'absence de politiques claires et applicables à l'ensemble du Service concernant un incident terroriste de cette envergure, nous concluons que la haute direction du SCRS n'a pas fourni les directives que nous aurions attendues au sujet du mandat du Service et de son rôle par rapport à l'enquête criminelle de la GRC.

Nous concluons aussi que, pendant la période qui a suivi le désastre, le SCRS a remis à la GRC toutes les informations qu'il possédait et qui avaient rapport à l'enquête. Il y a toutefois eu des retards dus à l'existence de politiques incomplètes ou inadéquates.

Des démêlés et des difficultés entourant la coopération et la conduite de l'enquête sont survenus entre les membres du SCRS et ceux de la GRC, mais il s'agit de cas plutôt isolés et d'ordre personnel, et nous croyons qu'ils n'ont eu aucune conséquence grave sur les enquêtes respectives de ces organismes.

Nous avons noté que les politiques du SCRS concernant l'enregistrement, la conservation et l'effacement des enregistrements de conversations étaient sérieusement déficientes ainsi que généralement inaccessibles aux enquêteurs, et que les procédures officieuses visant à combler ces lacunes étaient tout aussi inadéquates. Néanmoins, il est peu probable que les pratiques qui existaient à l'époque aient occasionné la perte de renseignements importants concernant le désastre et l'enquête qui a suivi.

Nous avons examiné les informations du SCRS pour déterminer si un organisme ou un représentant d'un gouvernement étranger était impliqué dans la destruction de l'aéronef. Ces informations n'appuient pas la théorie de complicité d'un gouvernement étranger dans l'écrasement de l'avion d'Air India qui effectuait le vol 182.

3. Études de cas

L'attaque contre l'ambassade d'Iran à Ottawa

(a) Introduction

Vers 12 h 18, le 5 avril 1992, une quarantaine de personnes équipées de leviers, de masses et d'une échelle prennent d'assaut l'ambassade d'Iran à Ottawa. Membres des Moudjahidines du peuple pour la plupart, ils protestent contre le raid lancé par l'Iran contre leur base située en Irak plus tôt ce jour-là.

L'attaque à Ottawa a commencé trois heures après celle de l'ambassade d'Iran à Bonn, en Allemagne. Elle a aussi été précédée par au moins sept autres attaques en Europe.

Aux termes de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, la responsabilité de protéger les ambassades et les diplomates incombe au pays hôte. Au Canada, elle revient plus précisément à la GRC, conseillée à cet égard par les Affaires extérieures. Le SCRS n'exerce aucune fonction en matière de protection, et ses agents n'ont pas les pouvoirs des agents de la paix. Plus exactement, il leur est formellement interdit de porter des armes.

Le SCRS exerce certaines fonctions relatives aux ambassades. Par exemple, il fournit des renseignements concernant les menaces en produisant des évaluations à intervalles réguliers. Il informe aussi la GRC et la police locale de toute menace précise dont il a vent, visant les ambassades. Le SCRS communique souvent les informations utiles qu'il reçoit de services de renseignements étrangers.

(b) Avertissement du risque d'attaque contre l'ambassade

En mars 1991, le SCRS met à jour l'évaluation de la menace qui pesait sur l'ambassade. Il y fait état de l'existence d'une menace constante et modérée. L'emménagement récent de l'ambassade d'Iran dans un immeuble détaché de quatre étages l'expose peut-être davantage à une attaque que lorsqu'elle était logée dans une tour d'habitation.

Le 19 septembre 1991, une bombe incendiaire de fabrication artisanale a été lancée contre le mur de l'ambassade d'Iran. Les dommages étaient mineurs. Cette attaque et celle d'avril 1992 n'étaient pas liées. Après l'incident, la GRC a offert une protection additionnelle, qui a été refusée.

Avant le 5 avril 1992, les services de renseignements des pays alliés, y compris le SCRS, n'avaient ni prévu ni signalé la possibilité prochaine d'une attaque contre les missions diplomatiques iraniennes. En fait, des indices permettaient de croire à une certaine détente. En dépit d'un certain nombre d'incidents, rien ne pouvait laisser présager ces actes de violence.

(c) Le jour de l'attaque

L'administration centrale du SCRS est dotée d'un Centre de gestion des crises (CGC). L'agent de service au Centre suit 24 heures sur 24 les communiqués des services de dépêches commerciaux et les actualités télévisées et radiodiffusées. Il a tout un éventail de tâches à remplir et suit une procédure établie en lisant les dépêches reçues par téléscripteurs et en s'acquittant d'autres fonctions.

À partir de 7 h 12, le 5 avril, le CGC reçoit du service de dépêches une série de communiqués concernant le bombardement de la base des Moudjahidines du peuple en Irak. Certains décrivent la réaction des Moudjahidines du peuple, mais aucun ne mentionne la possibilité d'attaques contre des intérêts iraniens. À 11 h 21, le CGC reçoit le premier d'une série de trois communiqués sur des incidents survenus en Europe.

Tableau 1.
Renseignements reçus par le Centre de gestion des crises de l'administration centrale

Communiqués des services de dépêches	Heure de réception imprimée sur le communiqué*	Heure de la vérification par l'agent de service
Bombardement de la base des Moudjahidines du peuple en Iran (premier d'une série)	7 h 12	7 h 30
Attaque contre l'ambassade d'Iran à Paris	11 h 21	11 h 30
Attaque contre l'ambassade d'Iran à Bonn	12 h 02	12 h 15
Attaque contre l'ambassade d'Iran à La Haye	12 h 05	12 h 15

* Heure d'Ottawa, dans tous les cas.

Aucun avertissement exprès n'est envoyé par les services de renseignements des pays alliés. Ces services et les médias, semble-t-il, croyaient que les incidents étaient du ressort de la police et d'un intérêt purement local. Le réseau de nouvelles CNN n'a diffusé aucun bulletin à ce propos avant environ 16 h 30, heure d'Ottawa — quatre heures après l'attaque contre l'ambassade à Ottawa. Le SCRS n'a pas été alerté par ses agents de liaison-sécurité

(ALS) postés en Europe, ce qui tient au fait que le nombre de ces agents est limité et qu'ils ne sont pas expressément chargés de suivre «en temps réel» les reportages des médias.

Le SCRS a reçu des informations indiquant que le raid iranien était effectivement sérieux et pourrait poser des problèmes, mais rien de précis n'était signalé. L'administration centrale du SCRS n'a pas reçu, avant l'attaque contre l'ambassade, cette information, celle-ci ayant été transmise par erreur au bureau régional d'Ottawa. Ce bureau n'a appris les événements survenus en Europe qu'après l'attaque menée à Ottawa parce que les bureaux régionaux du SCRS ne reçoivent généralement pas les communiqués des services de dépêches. L'administration centrale avait les dépêches sur les incidents survenus en Europe et le bureau régional était informé des risques de problèmes, mais ni l'un ni l'autre n'avait un tableau complet de la situation.

(d) Présence du SCRS près de l'ambassade le jour de l'attaque

Au moment de l'attaque, le SCRS se trouve à proximité de l'ambassade pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'affaire. Selon les dossiers de la GRC, à 12 h 12, l'un de ses agents motorisés effectue une patrouille de routine à l'ambassade. Il ne constate rien d'anormal.

L'attaque contre l'ambassade commence vers 12 h 18. La police d'Ottawa est d'abord prévenue par un simple citoyen qui lui téléphone à 12 h 19 m 31 s. Peu après[1], le bureau régional d'Ottawa du SCRS reçoit un appel d'un employé du SCRS et le superviseur tente de téléphoner à la GRC. Comme il ne peut établir la communication, il doit utiliser un autre appareil, perdant ainsi une trentaine de secondes. L'appel du SCRS parvient à la GRC à 12 h 21 précises.

Les journaux ont indiqué que les employés du SCRS avaient enregistré l'attaque sur bande vidéo. C'est exact. Des agents à proximité de l'ambassade apprenaient à se servir d'un appareil d'enregistrement vidéo avant l'attaque de l'ambassade et ils ont filmé les incidents. La vidéocassette commence par les mots «appelez la GRC», suivis de «compris, compris, je suis au téléphone», paroles prononcées par le superviseur de la région d'Ottawa. De toute évidence, le SCRS a averti la police avant de commencer à enregistrer.

(e) Coopération entre le SCRS et la GRC

On a dit que la coopération entre le SCRS et la GRC avait laissé à désirer pendant l'attaque contre l'ambassade. Nous avons demandé à la GRC, à la police d'Ottawa et à

[1] Nous attribuons le retard au fait que, de l'endroit où ils étaient postés, les employés du SCRS n'ont pu voir les premières opérations de l'attaque.

une foule de gens au sein du Service s'il existait des problèmes de coopération. Personne n'a pu en mentionner un seul, d'ordre général ou particulier, relativement à l'attaque contre l'ambassade. Une copie de la vidéocassette a été remise à la GRC, dans les trois heures suivant l'attaque, pour qu'elle l'utilise dans ses enquêtes criminelles.

(f) Conclusion

Le Service avait fourni au gouvernement du Canada et à la GRC une évaluation faisant état d'une menace constante modérée. Cependant, ni le SCRS ni les autres services de police ou de renseignements occidentaux n'avaient été alertés expressément d'un risque d'attaque contre les ambassades de l'Iran. En fin de compte, il n'existe aucun élément d'information laissant entrevoir la préparation d'une attaque au Canada.

Le jour de l'attaque, le fait qu'un appel téléphonique destiné à l'administration centrale a été acheminé par erreur au bureau régional d'Ottawa a entravé l'action du SCRS. Cette erreur est passé inaperçue à ce bureau, ce qui a privé l'administration centrale d'une information importante. Pour cette raison, la façon dont le SCRS a traité l'information avant l'incident laisse à désirer. Les renseignements n'ont pas été recueillis et évalués au même endroit. Les analystes de l'administration centrale, qui sont les grands experts, n'ont été prévenus qu'après l'attaque. Quoi qu'il en soit, si elles avaient été examinées dans leur ensemble par ces spécialistes, ces informations auraient-elles amené une personne raisonnable à alerter la police? Nous en doutons.

Des employés du SCRS étaient à proximité de l'ambassade d'Iran pour d'autres raisons lorsque l'attaque a commencé. Ils ne s'y trouvaient pas parce qu'on avait prévu l'attaque. Un enregistrement vidéo a été fait, mais le SCRS a appelé la police avant de le commencer.

L'«illégal»

En 1988, le Service a entamé une enquête qui a duré deux ans après que des rencontres furent observées entre une personne soupçonnée d'être un agent de renseignements étranger et une autre d'un pays en voie de développement. Le Service a eu recours à la filature, demandé des renseignements aux services de pays alliés, tenu des entrevues et employé d'autres moyens d'enquête.

L'agent de renseignements semblait s'employer à recruter activement la personne, qui paraissait avoir accepté. Celle-ci avait obtenu des documents non classifiés, convenu de le rencontrer en secret et consenti à d'autres arrangements de sécurité, acceptant en retour de petites sommes d'argent. Il semble que son recrutement était un fait presque accompli et que l'agent de renseignements la préparait pour «de plus grandes» choses.

Le Service a mené une enquête approfondie et identifié la personne grâce à des recherches dans les dossiers. Les agents du SCRS avaient d'abord pensé qu'elle avait assumé une fausse identité et qu'il pouvait donc s'agir d'un «illégal[2]». Le SCRS a suivi de près ses faits et gestes et ses rencontres avec l'agent de renseignements. Ce dernier a par la suite quitté le Canada. Tout compte fait, le Service a désamorcé une opération d'espionnage qui aurait pu être dangereuse.

La personne en question aurait pu représenter une menace sérieuse envers la sécurité du Canada. Elle a été, à un certain moment, l'objet du niveau d'autorisation de ciblage le plus élevé — le niveau 3 — qui permet l'exercice de tous les pouvoirs d'enquête. Le SCRS a mené une enquête assez approfondie à son égard, ce qui était justifié dans les circonstances.

Cependant, pour conduire cette enquête, le Service a dû demander discrètement des renseignements, par l'entremise d'un tiers, à un pays qui a la réputation de violer les droits de la personne. À cet égard, une instruction du ministre exige que des précautions soient prises dans tout rapport avec les agents de tels États. Vu les parties en cause et la mise en garde du ministre, nous avons conclu que ce dernier aurait dû être consulté.

Rien dans les dossiers n'indique que le SCRS a suivi les procédures établies en obtenant certaines informations personnelles délicates. De plus, il a fourni au ministère des Affaires extérieures des informations qui permettaient d'établir l'identité de la personne en question. L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* prescrit qu'une telle divulgation doit pouvoir être justifiée, ce qui n'était pas le cas, en l'occurrence, parce que le Service avait déjà neutralisé la menace avant de divulguer les informations.

L'enquête a été menée avec tout le zèle et toute la persévérance voulus. Les résultats ont confirmé par la suite que les enquêteurs avaient vu juste.

[2] Un «illégal» se sert de documents volés ou falsifiés pour entrer dans un pays. Une fois sur place, il prend généralement une identité et une nationalité différentes que corrobore une deuxième ou une troisième série de documents. Les «illégaux» tentent éventuellement d'obtenir du pays hôte des documents authentiques qui appuient leur nouvelle identité. R.W. Corson and R.T. Crowley, *The New KGB* (New York : William & Morrow Company Inc., 1985), p. 66.

4. Activités pendant la guerre du golfe — Entrevues dans la communauté

En 1991-1992, le Comité a analysé en profondeur le programme d'entrevues dans la communauté que le SCRS avait mis en oeuvre pendant la guerre du Golfe. Nous voulions ainsi répondre aux préoccupations que la Fédération canado-arabe (FCA) avait exprimées dans son rapport spécial, *The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian Community*, ainsi qu'à celles que la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) avait mises de l'avant dans une plainte qu'elle nous avait présentée en vertu de l'article 41.

Plus précisément, nous voulions déterminer :

- si le programme d'entrevues respectait la loi, les instructions du ministre et les politiques et procédures du SCRS;
- si le programme était «strictement nécessaire» pour conseiller le gouvernement du Canada au sujet de toute menace envers la sécurité nationale;
- si l'information recueillie dans le cadre des entrevues et versée aux dossiers avait un rapport avec les activités visées par l'enquête;
- si la méthode d'entrevue des enquêteurs du SCRS était indûment intimidante, coercitive ou publique.

Nos enquêteurs ont consulté les rapports d'entrevue qui figuraient dans les dossiers du SCRS. Nous avons examiné les directives que l'administration centrale du SCRS avait données aux régions au sujet des entrevues. Nous avons interviewé des gestionnaires du SCRS. Nous avons rencontré dix Canadiens de souche arabe que le SCRS avait interviewés, et les avons assurés que leurs noms ne seraient mentionnés ni au SCRS ni à quelque autre ministère, et qu'ils ne feraient l'objet d'aucunes représailles de toute façon.

Constatations particulières

Nous ne connaîtrons peut-être jamais le nombre exact de personnes avec lesquelles le SCRS a pris contact pendant la guerre du Golfe, car les rapports d'entrevue qui sont contenus dans la base de données du SCRS ne portent aucun code particulier. Cependant, nous savons qu'il y a eu environ 187 rapports d'entrevue, et les enquêteurs du SCRS n'en ont peut-être pas rédigé sur tous leurs contacts.

Les préoccupations de la Fédération canado-arabe : La FCA a exprimé de nombreuses préoccupations dans son rapport. Nous avons tenté d'apporter une réponse à celles qui suivent :

1. Le SCRS aurait échangé des informations avec des services étrangers, particulièrement le Service de renseignements secrets israélien (le Mossad)[3].

Notre constatation : Nous n'avons rien trouvé qui prouve que le SCRS a communiqué à un service étranger des informations ou des renseignements recueillis au cours d'entrevues avec des membres de la communauté.

2. «Les activités du SCRS visaient, au moins en partie, à jeter un froid sur la communauté canado-arabe[4].»

Notre constatation : Nous n'avons aucune raison de croire que le SCRS avait l'intention de jeter un froid sur la communauté. Vu les tensions suscitées par cette grave crise internationale, le statut d'immigrant incertain de quelque-uns des sujets interviewés et la mauvaise réputation des services de sécurité au Moyen-Orient, il est tout à fait vraisemblable que certaines entrevues aient effectivement jeté un froid.

3. Les entrevues effectuées auprès de Canadiens d'origine arabe étaient intrinsèquement abusives du fait que le premier critère de sélection des personnes à interviewer était leur origine. Le test de loyauté administré par le SCRS au moyen de la question : «Que pensez-vous de la guerre du Golfe?» était insultant et humiliant pour les Canadiens de souche arabe.

Notre constatation : Rencontrer des membres de cette communauté pour déterminer si la sécurité du Canada pouvait être menacée par suite de la crise du Golfe n'était pas «intrinsèquement abusif». On ne peut pas, non plus, conclure que le SCRS s'interrogeait sur la loyauté des Canadiens d'origine arabe simplement parce qu'il voulait connaître les opinions et les intentions de certains éléments de cette communauté.

4. «Une bonne proportion de la communauté canado-arabe a une expérience très différente des services de police secrets dans d'autres parties du monde. À vrai dire, les visites du SCRS, surtout si elles avaient lieu sans préavis, ont fréquemment eu un effet psychologique considérable. Souvent, les questions que les agents du SCRS posaient aux membres de la communauté arabe étaient humiliantes et n'avaient rien à voir avec l'enquête. Plus précisément, certaines portaient sur des données personnelles, comme les croyances religieuses, ou sur des détails concernant la citoyenneté.»

Notre constatation : Nous ajoutons foi aux craintes exprimées par certaines personnes avec qui le SCRS a pris contact, et nous les trouvons compréhensibles. Il y a lieu de noter

[3] Fédération canado-arabe, *The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Arab Canadian Community*, page 2.

[4] *Ibid*, page 8.

qu'il y a eu deux autres programmes d'entrevues dans la communauté depuis la crise du Golfe, et qu'aucun n'a fait l'objet de plaintes.

Études de cas de la Fédération canado-arabe : Le rapport de la FCA décrit cinq cas où le SCRS aurait agi incorrectement. Nous avons rencontré les personnes mentionnées dans trois de ces cas. Pour ce qui est des deux autres, nous avons posé officiellement des questions au SCRS et examiné les dossiers.

1. Canadiens de souche arabe soumis à une surveillance : La FCA a allégué que certains Canadiens d'origine arabe avaient fait l'objet d'une surveillance spéciale. Ainsi, affirme-t-elle, le SCRS se serait rendu à l'improviste au domicile d'un homme qu'il aurait interrogé sur sa religion, sa fréquentation d'une mosquée et sur les affiliations politiques des membres de sa famille.

Notre constatation : Cette affaire illustre les problèmes que nous a posés le caractère général de certaines allégations. Un membre du Comité a rencontré la personne en cause. Celle-ci s'est dite inquiète du caractère inopiné de cette visite et du fait qu'on la consultait à titre non pas de citoyen canadien mais bien d'Irakien, qu'on tirerait des conclusions hâtives de ses réponses sur ses croyances religieuses et que celles touchant les affiliations politiques des membres de sa famille risquaient de les empêcher d'être admis au Canada à titre d'immigrants reçus. Nous sommes conscients que la visite ou l'appel téléphonique d'un représentant des services secrets a de quoi surprendre vivement le citoyen ordinaire. Cependant, nous sommes d'avis que l'approche directe demeure la meilleure façon de mener un programme d'entrevues dans la communauté, dans la mesure où les choses sont faites comme il se doit. Nous avons en outre constaté que le Service n'avait tiré aucune conclusion hâtive au sujet des croyances religieuses des intéressés et qu'il n'y avait eu dans cette affaire aucun échange d'information avec Immigration Canada ou avec d'autres organismes canadiens.

2. Surveillance exercée par le SCRS à l'encontre de son mandat : L'an dernier, nous avons fait rapport d'allégations selon lesquelles le SCRS aurait mené des enquêtes ou des entrevues à l'Université de Calgary.

Notre constatation : Nous avons examiné ces allégations plus à fond et confirmé que le Service n'a procédé à aucune enquête ni entrevue à cette université.

3. Offre de protection pour de l'information : La FCA allègue dans son rapport que le SCRS a offert de protéger un homme si celui-ci lui fournissait des informations sur la communauté irakienne. L'intéressé aurait refusé.

Notre constatation : Notre personnel a rencontré cet homme et constaté que l'offre de protection était plus évidente pour la FCA que pour lui. Nous n'avons aucune raison de croire qu'il y a eu une offre de protection directe.

4. Prise en photos de Canadiens d'origine arabe : La FCA a allégué que le Service avait montré à un Canadien d'origine arabe plusieurs photographies de simples citoyens canadiens de souche irakienne.

Notre constatation : Nous avons questionné un représentant du Service au sujet des photos. Il a répondu que, sauf dans un cas, elles concernaient toutes des ressortissants étrangers qui n'avaient aucun statut au Canada. Nous avons appris que le cas qui fait exception est prévu dans le mandat du Service.

La FCA a aussi affirmé que le Service avait rencontré à trois reprises la personne en question. Il l'aurait rencontrée dans son appartement et emmenée à une réunion qui aurait duré plus de cinq heures, dans une pièce de six pieds sur dix, sans fenêtre ni horloge.

Notre constatation : Nous avons examiné les comptes rendus de ces entrevues. Le SCRS a affirmé avoir rencontré l'intéressé à deux reprises seulement, et chaque fois dans les bureaux du Service. Nous avons aussi rencontré l'homme visé. Il a dit qu'il avait rencontré le SCRS deux fois seulement, et que les deux réunions avaient eu lieu dans les bureaux du SCRS.

5. Écoute téléphonique et visite de Canadiens d'origine arabe par le SCRS : Nous avons demandé au Service de nous fournir tous les renseignements qu'il possédait au sujet d'une personne. Nous avons examiné toute la documentation pertinente du SCRS et avons communiqué avec la personne en cause.

Notre constatation : Rien ne nous permet de conclure que le SCRS a intercepté les communications téléphoniques de cette personne ou qu'il lui a rendu visite. Nous avons confirmé que le SCRS n'a rien fait d'incorrect ou d'illégal.

Les préoccupations de la British Columbia Civil Liberties Association (BCCLA) : Dans une lettre datée du 15 avril 1991, la BCCLA s'est plainte au directeur du SCRS d'entrevues que le Service aurait menées auprès de membres de la communauté canado-arabe. La Fédération canado-arabe avait informé la BCCLA que les visites du SCRS avaient eu lieu sans préavis. Celle-ci avait en outre appris que, dans certains cas, les entrevues étaient indûment publiques et coercitives, et que plusieurs questions inconvenantes auraient alors été posées.

Le 27 mai 1991, le directeur a écrit au président de la BCCLA pour l'informer que le Service avait rencontré moins de 200 personnes dans tout le Canada, croyant qu'elles pouvaient l'aider. Le directeur a indiqué qu'il était toujours préoccupé par toute allégation d'acte illégal ou incorrect de la part des employés du SCRS. En outre, à moins de connaître les détails de cas particuliers, il pouvait seulement dire qu'il était sûr que «les employés du SCRS s'étaient comportés de façon responsable, dans le respect de la loi et

des politiques et conformément aux attentes des Canadiens voulant que le Service les protège contre les menaces fort explicites de terrorisme qui avaient été proférées».

La BCCLA n'était pas satisfaite de cette réponse. Le 20 juin 1991, son président a porté plainte officiellement auprès du Comité. Nos directeur exécutif et agent principal chargé des plaintes ont rencontré les président et vice-président de la BCCLA pour discuter leurs préoccupations. Vu qu'aucune plainte n'avait été déposée par des Canadiens d'origine arabe, il a été convenu que la meilleure façon de procéder serait d'examiner les activités du SCRS en général.

La requête de la BCCLA portait sur trois points dont l'exposé est ici suivi de notre réponse dans chaque cas :

(a) Le CSARS devrait examiner les rapports des agents du SCRS qui ont visité des citoyens et des résidents d'origine arabe et irakienne à la fin de 1990 et au début de 1991, pour déterminer, si possible, si ces visites étaient indûment coercitives ou publiques.

Notre réponse : Il a été difficile d'établir avec précision si les visites étaient bel et bien coercitives. Cependant, elles ont parfois été perçues comme telles, surtout parce que rares sont les personnes interviewées à qui l'on a dit clairement que les entrevues étaient facultatives. Nous connaissons quatre cas seulement où le SCRS l'a fait. Dans les autres, les personnes étaient manifestement peu disposées à accepter ces rencontres, mais elles y ont finalement consenti. En quelques occasions, le Service a demandé à d'autres personnes ou organismes des informations sur des Canadiens de souche arabe.

(b) Le CSARS devrait recueillir les opinions des membres de ces communautés ethniques concernant la nature et l'incidence des visites que les agents du SCRS ont rendues à leurs membres.

Notre réponse : La FCA déclare dans son rapport «être frustrée de ce que les Canadiens d'origine arabe qui lui ont fait part de leur expérience craignent des représailles et préfèrent maintenant oublier l'incident plutôt que de déposer une plainte officielle...» Nous avons éprouvé la même frustration. Nous espérions que le président de la FCA facilite nos contacts avec les membres de la communauté. En fin de compte, nous avons rencontré dix personnes que nous avons exhortées, mais en vain, à en encourager d'autres à nous rencontrer.

(c) Si le CSARS détermine que l'ampleur des visites ou la façon dont les personnes ont été abordées étaient incorrectes, vu les craintes des membres de ces communautés, il devrait faire rapport de ses constatations au Solliciteur général du Canada et recommander au SCRS des moyens d'apaiser les préoccupations.

Notre réponse : Nous avons établi que le programme d'entrevues dans la communauté était justifié et strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement au sujet de toute menace envers la sécurité nationale.

Conclusions générales et recommandations

Conformité avec la loi, instructions du ministre et politiques et procédures du SCRS : Le programme d'entrevues était conforme à la loi. Il s'agissait d'une activité d'enquête dûment autorisée.

Le programme d'entrevues dans la communauté a pour objet d'évaluer la présence et la gravité d'une menace présumée envers la sécurité du Canada. Le SCRS n'enquête donc pas sur les personnes qu'il désire interviewer. Il doit seulement établir leur identité. Cependant, parce que le programme exige une autorisation du niveau d'enquête 2 du CARC, les enquêteurs du SCRS disposent de plus de pouvoirs que nécessaire pour effectuer une simple vérification d'identité.

Recommandation

Le Comité recommande que, en temps normal, les programmes d'entrevues dans la communauté soient autorisés à un niveau spécial 1 du CARC et que cette autorisation donne pleins pouvoirs pour recueillir toute information strictement nécessaire pour établir l'identité des personnes à interviewer. Ce niveau d'autorisation spécial serait approuvé par le directeur ou le sous-directeur des opérations à l'administration centrale du SCRS.

Conservation de l'information sur les personnes interviewées : Même un programme visant à obtenir des informations strictement limitées sur une personne à interviewer peut occasionner une accumulation considérable d'informations dans les dossiers du SCRS. Vu que les personnes en question aident le SCRS à déterminer l'existence d'une menace éventuelle envers la sécurité du Canada et qu'elles ne sont pas des cibles elles-mêmes, il ne conviendrait pas de conserver plus qu'un minimum d'informations personnelles à leur égard dans les dossiers du SCRS.

Recommandation

Le Comité recommande que, dans un délai raisonnable suivant la fin d'un programme d'entrevues dans la communauté, l'information détenue par le SCRS au sujet des personnes interviewées soit réduite au strict minimum, c'est-à-dire limitée à leur identité et au fait qu'une entrevue a eu lieu.

Stricte nécessité du programme d'entrevues dans la communauté : Pendant la guerre du Golfe, divers régimes préconisaient des actes de terrorisme contre les adversaires de l'Irak. Comme le Canada comptait parmi ceux-ci, il n'était pas à l'abri des actes terroristes. Le SCRS se devait de mieux comprendre le milieu dont de telles menaces pouvaient émaner. Le programme d'entrevues était strictement nécessaire pour conseiller le gouvernement du Canada au sujet de toute menace envers la sécurité nationale.

Rapport entre l'information recueillie et les activités visées par l'enquête : Il existe souvent un rapport sociologique étroit entre l'État et la religion dans les pays du Moyen-Orient. Nous croyons que le Service aurait été négligent s'il n'avait pas tenu compte de ce fait pendant le programme d'entrevues.

Méthode d'entrevue du SCRS : Nous reconnaissons le danger qu'il peut y avoir à faire une évaluation globale. On risque en effet par là de ne pas tenir suffisamment compte de circonstances et d'événements précis entourant des entrevues particulières. Cela dit, nous concluons que le SCRS a effectué les entrevues d'une façon professionnelle. C'est ce qu'ont déclaré les dix personnes que nous avons rencontrées. Nous n'avons rien trouvé qui nous permette de confirmer les allégations de harcèlement. Si les entrevues ont suscité un «sentiment d'intimidation», comme la FCA l'a affirmé (et nous ne contestons pas le fait que, parmi les 177 autres personnes interviewées par le SCRS, certaines peuvent avoir été intimidées), nous croyons que ce sentiment peut fort bien être attribuable à l'existence d'une grave crise internationale, au statut incertain, sur le plan de l'immigration, de certaines personnes interviewées et au manque de scrupules notoire des services de sécurité de certains pays.

Nous avons établi que, dans quelques cas, le SCRS avait abordé les personnes en question avec beaucoup de fermeté. Par exemple, certaines personnes ont refusé d'être interviewées lorsque le SCRS leur a téléphoné, mais les entrevues ont quand même eu lieu.

5. Autres opérations du SCRS

Ententes avec d'autres gouvernements

(a) Ententes avec des États étrangers

En 1991-1992, le ministre a autorisé le SCRS à conclure quatre ententes nouvelles ou élargies avec des États étrangers. Deux d'entre elles sont intervenues avec des pays qui ont une réputation peu enviable sur le plan du respect des droits de la personne. L'une d'elles est subordonnée à certaines conditions que l'organisme en question n'a pas encore remplies.

(b) Ententes avec des organismes canadiens

Au cours du même exercice, le SCRS a conclu un protocole d'entente permanent. Ce protocole, signé avec le ministère de la Sécurité publique du Québec, porte sur les échanges d'information entre le SCRS et la Sûreté du Québec, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, et d'autres services de police municipaux.

Échanges d'information avec des organismes étrangers et canadiens

(a) Avec des organismes étrangers : Londres et Paris

Le sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS* prescrit au Comité d'examiner les ententes conclues par le Service en vertu des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1) de la Loi, ce qui comprend les ententes intervenues avec des États étrangers. La Loi nous autorise aussi à surveiller les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

En vertu de ces dispositions, nous examinons tous les deux ans un échantillon des informations que le SCRS a transmis aux États étrangers, afin de nous assurer qu'il n'a pas fait un usage excessif ou inutile de ses pouvoirs. Notre examen le plus récent portait aussi sur des questions clés entourant les opérations des bureaux étrangers et l'organisation de la Direction des régions et de la liaison, à l'administration centrale du SCRS.

Au cours de l'été et de l'automne de 1991, nous avons examiné les informations et renseignements que le SCRS avait communiqués aux organismes britanniques et français, puis nous avons déterminé si ces communications respectaient la *Loi sur le SCRS*, les instructions du ministre et les politiques et procédures du SCRS. Nous avons effectué nos examens à l'administration centrale du SCRS au Canada et aux bureaux des agents de liaison-sécurité en poste à Londres et à Paris.

Les premiers échantillons visaient des informations diffusées par les deux bureaux pendant la guerre du Golfe — période critique pour le Service et ses pendants étrangers.

Le Comité s'est penché sur plusieurs questions : les dispositions légales justifiant la conservation, la diffusion ou la réception de l'information; le respect des ententes avec les organismes étrangers; l'exactitude de l'information fournie par le SCRS; la question de savoir si l'importance de l'enquête l'emportait sur tout préjudice que la divulgation de l'information pourrait éventuellement porter aux personnes touchées; et les mesures prises à l'administration centrale et dans les bureaux étrangers pour contrôler les informations que divulgue le Service.

Constatations : Notre examen a révélé que les divulgations d'informations par les deux bureaux étudiés étaient justifiées. Les échanges de correspondance respectaient les ententes avec les États étrangers ainsi que les dispositions de la loi touchant la conservation, la diffusion et la réception de l'information. Nos critiques portent presque toutes sur l'absence de lignes de conduite ou sur les faiblesses des politiques existantes.

Dans notre rapport annuel de 1989-1990, nous avons examiné l'information qui avait été échangée dans le cadre d'ententes avec des organismes étrangers (chapitre 5). Nous avions noté que l'ancienne Direction de la liaison avec l'étranger exerçait un rôle de contrôle important à titre de trait d'union principal entre l'administration centrale et les agents de liaison-sécurité (ALS) à l'étranger. Cette direction n'existe plus. Nombre de ses fonctions ont été réassignées aux conseillers, liaison avec l'extérieur, rattachés aux Directions de l'antiterrorisme et du contre-espionnage.

Comme ces nouvelles responsabilités des ALS sont maintenant de la compétence des directions opérationnelles, on aurait pu s'attendre que le SCRS les aide en leur dictant des lignes de conduite à cet égard. Non seulement ne leur en a-t-il pas fourni, mais nous avons relevé des lacunes importantes dans les politiques écrites générales régissant les ALS et la gestion de l'information transmise aux pays ou aux organismes dont le respect des droits de la personne laisse à désirer. Malgré ce problème, les échanges avec la Grande-Bretagne et la France, que nous avons examinés, ont été effectués de façon responsable.

Nous avons conclu que les ALS en poste à l'étranger devraient participer plus activement aux échanges d'information. Nous avons également conclu que l'administration centrale du SCRS devrait communiquer en français avec les organismes de France. Sur un plan plus positif, nous avons noté que les organismes étrangers ont félicité le SCRS pour la qualité de ses évaluations de la menace et pour les rapports de sa Direction de l'analyse et de la production.

(b) Avec des organismes canadiens

En vertu du sous-alinéa 38a)(iii) de la *Loi sur le SCRS*, le Comité est chargé d'examiner les ententes conclues par le Service aux termes des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1). Ces ententes portent entre autres sur la communication d'évaluations de sécurité aux gouvernements et aux services de police provinciaux, ainsi que sur toute autre forme de

collaboration avec eux. Le Comité doit aussi surveiller les informations et les renseignements fournis dans le cadre de ces ententes.

En septembre 1990, le Comité a présenté au ministre, en vertu de l'article 54, un rapport spécial intitulé : «Échanges de renseignements avec des organismes canadiens». Il y formulait plusieurs recommandations, dont l'une concernait la mise sur pied à l'échelle nationale d'un système uniforme pour assurer le suivi des échanges avec des organismes canadiens. Au printemps de 1991, le SCRS a établi le nouveau système dans chaque région et à son administration centrale. Cette année, le Comité a examiné ce système et vérifié les échanges dont celui-ci est destiné à assurer le suivi. À cette fin, nous avons étudié les enquêtes en cours et les dossiers de deux régions.

Le système est simple. Sur les formules contenant l'information, les opérateurs inscrivent le code de l'organisme dont celle-ci émane et celui de l'organisme destinataire. Ces formules peuvent ensuite être retracées par ordinateur. Aucune liste des échanges n'est conservée.

Ce système semble bien fonctionner et pose peu de difficultés aux usagers. Des erreurs de codage sont parfois commises, mais elles ne sont ni fréquentes ni sérieuses. Le personnel a été bien formé dans l'utilisation du nouveau système.

Nous avons cependant relevé des carences dans des domaines essentiels. Ainsi, les instructions aux usagers ne précisent pas le genre d'échange qui doit être consigné — qu'en est-il de l'information fournie verbalement ou tirée directement des dossiers, et des échanges par écrit qui ne sont pas visés par des ententes en vertu de l'article 17? Des différences d'interprétation ont donné lieu à des variations considérables dans l'application du système d'une région à l'autre.

Dans le cadre de notre examen, nous avons étudié la mise en application des ententes en vertu de l'article 17. En général, celles-ci fonctionnent bien, mais il y a eu des problèmes mineurs. En particulier, nous avons examiné les échanges d'information entre le SCRS et la GRC. Récemment, le SCRS a donné à la GRC un accès plus vaste à ses données d'enquête brutes.

Nous nous sommes penchés sur les échanges avec les autres services de police. La collaboration semble très bonne, quoiqu'un service se soit plaint de ne pas avoir pu obtenir certains renseignements. Nous avons aussi noté que les procédures du SCRS pourraient éventuellement entraver le partage de l'information «éphémère» — soit l'information qui est précieuse à un moment donné, mais qui devient vite inutile.

Nous avons également scruté l'utilisation par le SCRS de l'information «délicate». Par information délicate, nous entendons les dossiers médicaux, les données de l'assistance sociale et tout autre renseignement analogue. Les agents du SCRS à qui nous avons parlé

dans deux régions semblaient se donner beaucoup de mal pour éviter d'utiliser ce type d'information, et ils ont affirmé qu'il n'existait à leur avis aucune raison opérationnelle de le faire. Sur les quelque 4 000 documents que nous avons scrutés, nous n'en avons trouvé qu'un qui était quelque peu délicat. Ce document avait servi à identifier formellement un particulier.

Dans le cadre de notre vérification générale, nous avons déterminé la conformité des échanges avec la *Loi sur le SCRS*, les autres lois et les ententes avec d'autres organismes. Nous avons aussi examiné si les atteintes à la vie privée occasionnées par les échanges étaient proportionnelles à la menace éventuelle.

Nous en sommes venus à la conclusion que la grande majorité des échanges avaient été traités comme il se doit. Nous avons toutefois relevé certains points. À quelques reprises, le Service a obtenu des renseignements personnels que des ministères fédéraux possédaient sur certaines personnes dans leurs dossiers. Sauf pour les besoins du filtrage de sécurité, l'accès à ces renseignements devrait se limiter aux enquêtes plus intrusives et, en règle générale, le Service ne devrait tirer de ces dossiers que certains renseignements précis. Nous avons recommandé que le SCRS élabore des politiques formelles touchant la consultation des dossiers gouvernementaux dans leur intégralité, et que toute demande de consultation de ce type doive être consignée à titre d'échange.

Comme nous l'avons mentionné l'an dernier, le SCRS fournit et obtient des informations concernant les manifestations publiques. Habituellement, ces informations concernent les ambassades, les personnages de marque ou d'éventuels actes de violence graves. Ce processus ne pose à notre avis aucun problème. Toutefois, les règles du Manuel des opérations du SCRS régissant les rapports sur les manifestations sont désuètes et ne font pas mention de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons recommandé qu'elles soient modifiées.

Statistiques sur les mandats

Aux termes de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour intercepter des communications téléphoniques et pour recourir à tout autre moyen ou dispositif d'enquête par intrusion. Voici les statistiques que le SCRS a établies sur les mandats autorisés :

Tableau 2. Mandats nouveaux et renouvelés, de 1989-1990 à 1991-1992

	1989-1990	1990-1991	1991-1992
Nouveaux mandats	34	27	39
Mandats renouvelés	50	51	73
Total	84	78	112

Il y a eu une nette hausse du nombre de mandats accordés depuis l'an dernier. Cependant, le nombre de cibles visées par les enquêtes autorisées n'a augmenté que légèrement.

L'an dernier, le Comité a fourni pour la première fois une indication générale du nombre de personnes qui avaient fait l'objet d'enquêtes autorisées par mandat. La situation n'a que très peu changé depuis. Les Canadiens et les immigrants reçus, directement touchés par les enquêtes que mène le SCRS en vertu de mandats de la Cour fédérale, se chiffrent toujours par centaines, et non par milliers.

L'an dernier, le Comité a commencé à établir ses propres statistiques sur le recours aux mandats, au lieu de compter sur celles du SCRS. Il nous est maintenant possible de mieux évaluer la fréquence du recours aux techniques d'enquête autorisées et de poser des questions mieux documentées au SCRS.

Produit des mandats : Au chapitre 2 du présent rapport, il est question des arriérés dans le traitement des enregistrements de communications interceptées. Depuis 1985, il y a eu beaucoup de neuf au SCRS dans la manipulation et le traitement de ce genre de produit. De nouvelles lignes de conduite ont été élaborées et les employés ont été informés des changements. Les nouvelles mesures de contrôle et le système de suivi permettent la reddition de comptes à ce sujet.

Le Comité a été informé que, pendant le premier semestre de 1992, il y avait un arriéré de rubans dans certains cas. Dans les deux tiers de ces cas, le SCRS a expliqué ces arriérés de façon satisfaisante, et il a mentionné les mesures prises pour les éliminer. Nous sommes cependant préoccupés par un arriéré important, relevé dans une région, et nous suivons l'affaire.

Programme d'antiterrorisme (AT)

Direction de l'antiterrorisme : L'an dernier, les activités de la Direction de l'antiterrorisme ont suivi leurs cours normal, mais elles n'en demeuraient pas moins très nombreuses. Au début de l'exercice financier, le Service achevait ses activités d'enquête liées à la guerre du Golfe, que nous avons examinées au chapitre 4. Peu après la fin de l'exercice, l'ambassade d'Iran à Ottawa a été attaquée. Nous avons étudié cet incident au chapitre 3. Pendant que se déroulaient ces événements bien connus du public, la Direction a continué sans relâche son travail secret.

La Direction a reconnu que les nouvelles alliances internationales, comme celles qui ont pris forme pendant la crise du Golfe, changeront la dynamique du terrorisme international. Partenaire de la coalition durant la guerre qui a suivi, le Canada peut être devenu une cible plus recherchée par les terroristes. La répartition des ressources au sein de la Direction a changé en conséquence. La situation évolue aussi à l'échelle nationale, et la Direction s'efforce de prévoir les menaces terroristes qui pourraient s'ensuivre et d'y réagir. Les

recommandations du groupe de travail du SCRS, qui évalue actuellement les priorités opérationnelles du Service (voir le chapitre 9), pourraient avoir une incidence profonde sur l'orientation de la Direction pendant l'exercice financier 1992-1993.

Nous voulons savoir comment la Direction réagit aux changements qui se produisent au Canada ainsi qu'à l'étranger. Nous examinerons avec une attention toute particulière les actions du SCRS qui pourraient avoir un effet, si fortuit soit-il, sur la scène politique nationale.

Évaluations de la menace : Le SCRS procède à des évaluations de la menace pour ses clients au sein des autres ministères et organismes fédéraux. Pendant l'exercice financier 1991-1992, la Sous-section de l'évaluation de la menace a produit 885 évaluations, ce qui représente une nette diminution par rapport aux 1 145 évaluations de l'an dernier. Ce total était cependant gonflé à cause des hostilités dans le Golfe et des enquêtes sur plusieurs autres questions alors d'actualité.

Études de recherche : Dans notre rapport annuel de 1988-1989, nous avons répété que le fait que la Sous-section de la recherche était également responsable des séances d'information nuisait à la fonction de recherche à la Direction de l'antiterrorisme. Les demandes de telles séances étaient fréquentes et urgentes, et elles avaient souvent priorité sur les travaux de recherche. Nous croyons toujours que la Direction aurait intérêt à établir, pour les besoins de la recherche, une sous-section distincte qui serait responsable de tous les renseignements opérationnels. Cela lui permettrait de cerner les tendances internationales et, partant, de mieux déterminer l'existence de nouvelles menaces. La Sous-section de la recherche vient de prendre le nom de «Sous-section des séances d'information et de la production», ce qui montre bien l'importance de cette première fonction. Le SCRS note que la Direction de l'analyse et de la production (DAP) effectue ses travaux de recherche et d'analyse en collaboration étroite avec la Direction de l'antiterrorisme.

En 1991-1992, la Direction a étudié les incidents et menaces de terrorisme au Canada entre 1988 et 1991. Son rapport d'étude contient aussi une analyse des tendances et un résumé des principaux cas où le SCRS a réussi à empêcher des actes de terrorisme. Nous en avons demandé un exemplaire.

Post-mortem de la conférence «Ciels ouverts» : En 1991-1992, le Comité a reçu un rapport récapitulatif du Service concernant ses activités pendant la conférence «Ciels ouverts» tenue à Ottawa en février 1990. La fonction la plus importante du SCRS pendant les événements spéciaux est de diffuser en temps opportun des évaluations de la menace et de réagir rapidement à tout incident. Il n'y a pas eu d'incident pendant la conférence.

Le rapport récapitulatif traite de questions importantes intéressant les gestionnaires du SCRS. Le Comité y a appris que les communications internes du SCRS ne sont pas sans

problèmes. Les recommandations formulées dans la version finale du rapport pourraient régler ces problèmes. Nous réévaluerons la question l'an prochain.

Programme de contre-espionnage (CE)

Les changements extraordinaires survenus dans l'ex-Union soviétique et l'effondrement du pacte de Varsovie ont radicalement modifié la raison d'être de la Direction du contre-espionnage. On a remis en question non seulement le choix même des cibles, mais également la raison des enquêtes sur les activités des agents de ces pays.

La Direction du contre-espionnage est particulièrement intéressée par les résultats de l'examen du groupe de travail du SCRS. Jusqu'à présent, certaines ressources de la Direction du contre-espionnage ont été réaffectées à la Direction de l'antiterrorisme. De plus, un nouveau service a vu le jour : «Exigences — Transferts de technologies». Cette sous-section compte des unités d'exploitation et d'analyse à l'administration centrale, ainsi que des coordonnateurs dans tous les bureaux régionaux. Elle examine les questions liées aux transferts de technologie, particulièrement l'augmentation des technologies déstabilisantes et les transferts de technologie destinés à l'étranger et préjudiciables à la sécurité économique du Canada.

Le rapport du groupe de travail du directeur (voir le chapitre 9) influera directement sur la Sous-section des transferts de technologies. Lorsqu'il aura examiné le rapport, le Comité se penchera sur le mandat et les fonctions de la Sous-section.

Direction de l'analyse et de la production (DAP)

En février 1992, le Service a restructuré la DAP, qui compte maintenant deux régions au lieu de trois. Une sous-section fonctionnelle responsable de l'analyse des questions stratégiques et ponctuelles a aussi été créée. Elle sera chargée des nouvelles questions liées au renseignement de sécurité qui ne sont pas axées sur une région particulière. Le Service affirme avoir besoin de plus de renseignements sur les transferts de technologies, l'espionnage économique, la circulation des capitaux, les crises environnementales et médicales d'importance et les problèmes occasionnés par l'arrivée massive de réfugiés, questions qui pourraient constituer des menaces envers la sécurité du Canada.

Une quatrième section est responsable de l'administration et du soutien. Un objectif de la réorganisation est l'élaboration et la gestion d'un programme de mise en marché et de liaison avec la clientèle. Ce programme aiderait le SCRS à améliorer l'utilité de ses produits grâce à une collaboration plus étroite avec ses clients.

Encore une fois cette année, la DAP a accru sa production globale de renseignements. Elle a produit plus de rapports sur les menaces émanant du terrorisme. En même temps, à cause

de l'évolution de la situation politique en Europe de l'Est, le nombre de rapports sur le contre-espionnage a diminué. Nous notons avec plaisir l'embauche d'un rédacteur français à plein temps.

(a) *Commentaire*

La Direction de l'analyse et de la production a produit, au cours de l'exercice, douze numéros d'une publication non classifiée appelée *Commentaire*, qui traite de notions générales et de situations stratégiques. Voici quelques-uns des sujets qui y ont été abordés :

1. L'Irak après la guerre : la sécurité dans le Golfe et le «Nouvel ordre mondial»
2. De Klerk peut-il vaincre la violence?
3. Problèmes de sécurité dans le Golfe — après la guerre
4. Où va l'Union soviétique?
5. Avenir du processus de paix au Proche-Orient
6. Terrorisme et règle de droit : un dangereux compromis en Colombie
7. La désunion soviétique
8. De Klerk et les Services de renseignements sud-africains
9. La Yougoslavie : nations, nationalités et autres nationalités
10. Trois voyages : le terrorisme dans les années 90; la sécurité internationale : à qui la haute main?; siège 24A : le détournement raté du vol 864 d'Alitalia
11. L'Azerbaïdjan et l'Arménie : le territoire ou la paix?
12. Besoins de renseignements des nouveaux pays industrialisés dans les années 1990

(b) Sciences et technologie

Conformément à une instruction du ministre, la Direction a rédigé une série d'études sur la menace envers divers secteurs de haute technologie au Canada. Le Service a justifié ces études en ces termes :

> Divers facteurs, tels que l'évolution technologique, la «mondialisation» du commerce, la fin de la guerre froide et les révolutions qui se produisent en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique, amèneront l'économie à jouer un rôle de plus en plus important dans les affaires internationales. Tout comme on considérait que la sécurité militaire d'un pays dépend étroitement de ses activités de recherche et de développement (R-D) dans le secteur de la défense, on estime aujourd'hui que sa sécurité économique (c.-à-d. sa compétitivité et son niveau de vie) dépend aussi dans une grande mesure de ses activités de recherche et de développement et de son adaptation aux nouvelles technologies.
>
> Le concept de la sécurité nationale, laquelle est de plus en plus définie en termes économiques, a été réexaminé en fonction de ce lien entre les technologies et la compétitivité économique. Cela a donné lieu à la reconnaissance du fait que, à

l'avenir, les alliés politiques et militaires d'un pays pourraient fort bien être, en même temps, ses concurrents économiques les plus importants.

Le risque que des activités d'espionnage économique menées à l'initiative d'États désavantagent le Canada et les entreprises canadiennes ou ne leur causent des préjudices est donc un sujet d'inquiétude. Qu'il soit de nature économique ou militaire, tout cas d'espionnage peut avoir pour conséquence le gaspillage de fonds publics ou privés ou la perte de certains bénéfices et nuire aux intérêts nationaux du Canada. **Source : Étude du SCRS 91/58**

(c) Comité de la production de renseignement

Le groupe supérieur de direction du Comité de la production de renseignement est chargé de donner des directives générales à la DAP. En 1991-1992, il s'est réuni trois fois.

Dossiers

(a) Gestion des dossiers

Au cours de l'exercice 1991-1992, le SCRS a examiné 230 400 dossiers, en a détruit environ 190 000 et en a transféré 1 822 autres, de valeur historique, aux Archives nationales. Les dossiers restants ont été changés de catégorie. L'accès à la plupart de ceux-ci est restreint. Des procédures spéciales ont été instituées de sorte que les agents de renseignements doivent obtenir l'autorisation des cadres supérieurs s'ils veulent examiner ces dossiers.

Nous avons noté que le SCRS a nettement réduit le nombre de dossiers portant sur les éléments subversifs «de droite» et «de gauche» au Canada.

En 1991-1992, le SCRS a ouvert environ 80 000 dossiers dont la grande majorité sont des dossiers de filtrage (immigration, citoyenneté, vérifications de sécurité pour le gouvernement et pour des organismes étrangers).

(b) Cas particulier : les dossiers reçus du Service de sécurité de la GRC

Pendant plusieurs années, nous avons suivi les 510 000 dossiers que la GRC avait transmis au SCRS. L'an dernier, nous avons indiqué que le Service en avait examiné un peu plus de la moitié. En 1991-1992, le Service en a revu 31 287 autres, dont seulement 1 214 ont été retenus. Les dossiers restants (30 073) ont été soit détruits, soit transférés aux Archives nationales. Le SCRS en a encore quelque 208 671 à examiner.

En avril 1992, les médias ont diffusé plusieurs reportages sur les dossiers de sécurité qui existaient au sujet d'homosexuels. Le Service de sécurité de la GRC a censément fait enquête sur des homosexuels pendant les années 50 et 60. Nous avons demandé au SCRS ce qui était advenu de ces dossiers. Il nous a répondu que la GRC les avait détruits au début des années 80 et qu'il ne les avait jamais reçus.

Sécurité interne

Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous avons traité d'une affaire de sécurité interne mettant en cause le Service de sécurité de la GRC. Nous avons aussi mentionné que nous examinerions plus à fond les enquêtes de sécurité interne du SCRS. Cette année, nous avons mené à terme notre étude sur la sécurité interne. Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons exposer en détail ici nos constatations. Nous pouvons cependant dire qu'il y a peut-être eu par le passé, dans le traitement des questions de sécurité interne, certaines lacunes que le Service a cependant comblées depuis. Nous pouvons aussi dire que le SCRS semble veiller avec très grand soin à se protéger contre toute tentative d'infiltration de la part de services de renseignements étrangers.

Terrorisme au pays

Dans notre rapport annuel de 1990-1991, nous avons décrit notre examen des enquêtes menées par le Service contre les personnes qui s'adonnent à la violence politique au Canada. L'article 12 de la *Loi sur le SCRS* autorise le Service à effectuer de telles enquêtes. Nous avons examiné comment le SCRS enquête sur les menaces que représentent les racistes extrémistes et la violence politique entourant un enjeu particulier.

Le Service aurait dû informer le ministre qu'une opération donnée était susceptible de provoquer une controverse. Il a consulté le ministère des Affaires extérieures et soumis cette opération à l'approbation du Solliciteur général. Toutefois, l'information qu'il possédait n'était pas complète lorsqu'il a informé le ministre que, à son avis, l'opération ne devrait susciter aucun problème. Le Service aurait dû être plus conscient des possibilités de controverse et des risques d'actions illicites. Aussi lui recommandons-nous de prendre certaines mesures dans des situations semblables.

La sécurité nationale nous empêche de fournir plus de détails sur cette affaire. Cependant, nous présenterons sous peu au Solliciteur général, en vertu de l'article 54, un rapport décrivant nos préoccupations de façon détaillée.

Enquêtes en vertu de l'article 16

L'article 38 de la *Loi sur le SCRS* prescrit au Comité de surveiller les demandes qui sont présentées au Service par le ministre de la Défense nationale ou par le secrétaire d'État aux

Affaires extérieures afin qu'il institue une enquête en vertu de l'article 16 de la Loi. Ce dernier article autorise en effet le SCRS à recueillir des informations ou des renseignements sur d'autres États ou sur des personnes étrangères, dans les domaines de la défense nationale et de la conduite des affaires internationales du Canada.

Le Comité s'assure que l'enquête a été demandée par le ministre compétent et que le ciblage respecte strictement les dispositions de l'article 16. Il examine également les renseignements de sécurité indirects fournis au SCRS. Il détermine si les informations que peut recueillir le SCRS au sujet des Canadiens sont justifiées et conservées aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

Toutefois, le Comité n'examine pas les informations fournies au ministre de la Défense nationale ou au secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans le cadre d'une enquête en vertu de l'article 16. Son rôle se limite strictement à examiner les renseignements de sécurité «indirects» et les demandes présentées par les ministres. Dans le cas de l'article 16, le SCRS ne fait que fournir un service à l'appui des activités de collecte d'un autre ministère.

La Délégation générale du Québec à Paris

Nous avons été informés d'un article selon lequel le SCRS aurait espionné la Délégation générale du Québec à Paris. D'après notre enquête au Canada et l'examen que nous poursuivons au bureau du SCRS en France (voir le chapitre 5), nous n'avons rien observé qui nous permette de confirmer ces allégations. Nous continuerons de suivre cette question.

6. Plaintes

Au cours de l'exercice 1991-1992, nous avons reçu trente nouvelles plaintes, soit cinq de moins que durant l'exercice précédent. La plupart de ces plaintes avaient été déposées aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* et concernaient des «activités du Service».

Tableau 3. Plaintes, du 1er avril 1991 au 31 mars 1992

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1990-1991	Réglées en 1991-1992	Reportées à 1992-1993
Habilitations de sécurité	3	0	3	0
Citoyenneté	0	0	0	0
Immigration	0	0	0	0
Droits de la personne	0	0	0	0
Article 41	27*	4	28	3
Total	30	4	31	3

* Sur ces vingt-sept plaintes, sept échappent à la compétence du Comité. Au nombre des vingt restantes, treize concernaient des personnes qui se croyaient l'objet d'une surveillance indue de la part du Service. Nous avons pu les régler. Dans trois autres cas, les plaignants ont été invités à entrer en rapport avec le SCRS et ont été satisfaits de la réponse fournie par le directeur. Quant aux quatre autres plaintes, le Comité a mené à l'endroit de chacune une enquête approfondie.

Mandat : L'article 41 de la *Loi sur le SCRS* dispose que le Comité fait enquête sur les plaintes que «toute personne» peut porter contre «les activités du Service». Cependant, il ne peut faire enquête que si deux conditions sont remplies :

a) la plainte doit d'abord avoir été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le Comité ou fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;

b) la plainte ne doit pas, de l'avis du Comité, être frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

De plus, aux termes du paragraphe 41(2), le Comité ne peut enquêter sur une plainte susceptible d'être réglée au moyen d'une autre procédure établie en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Cette année, bien des plaintes en vertu de l'article 41 ont été présentées par des personnes qui croyaient avoir été l'objet d'une surveillance indue de la part du SCRS. Nous choisissons de nous conformer à la politique du Service consistant à ne pas confirmer ni nier qu'une personne est une cible. Toutefois, nous avons enquêté à fond sur ces allégations afin de nous assurer que :

(a) le Service n'a pas exercé et n'exerce pas ses pouvoirs de façon abusive ou inutile;

(b) le Service remplit ses fonctions de façon efficiente, efficace et légale.

D'autres plaintes fondées sur l'article 41 ont été présentées par des employés du SCRS qui ne s'étaient pas encore prévalus de la procédure interne de règlement des griefs. Dans un cas, le SCRS avait refusé au plaignant l'emploi qu'il postulait. Le paragraphe 8(1) de la Loi accorde au directeur «le pouvoir exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du personnel du Service...de déterminer leurs conditions d'emploi». Le paragraphe 41(2) ne nous permet pas d'examiner de telles plaintes. Nous avons informé les plaignants des autres recours à leur disposition.

Une plainte portait sur le retard du SCRS à traiter une demande de résidence permanente. Au cours de notre enquête, le SCRS a présenté sa recommandation à Emploi et Immigration Canada et le plaignant a décidé de ne pas donner suite.

Plaintes au sujet des habilitations de sécurité : Aux termes de l'article 42 de la Loi, une plainte peut être déposée auprès du Comité par :

(a) toute personne à qui un emploi dans la fonction publique fédérale a été refusé par suite du refus d'une habilitation de sécurité;

(b) tout fonctionnaire fédéral qui est renvoyé, rétrogradé ou muté, ou qui se voit refuser une promotion ou une mutation pour la même raison;

(c) toute personne à qui un contrat de fourniture de biens ou de services au gouvernement est refusé pour la même raison.

Les limites de l'article 42 : L'article 42 assure clairement un recours aux fonctionnaires et aux entrepreneurs qui font directement affaire avec le gouvernement si une habilitation de sécurité leur est refusée. Toutefois, n'ont pas ce droit les personnes travaillant pour des entrepreneurs, comme les employés visés par le Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports (PAAZRA). Ils ne peuvent que faire appel à la Cour fédérale[5].

[5] Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous avons recommandé que le gouvernement enjoigne à tous les ministères de traiter tout refus d'une habilitation de sécurité comme s'il tombait sous le coup de l'article 42.

Nous avons refusé d'entendre une plainte qui concernait la correspondance du représentant d'un employé visé par le PAAZRA. Nous avons expliqué la lacune inhérente de l'article 42 et suggéré que, si la plainte avait rapport à la durée de la procédure, au type de question ou aux deux, l'employé pouvait se plaindre au directeur du SCRS. Il n'a pas donné suite.

Plaintes relatives à la citoyenneté, à l'immigration et aux droits de la personne : Comme au cours des trois derniers exercices financiers, nous n'avons reçu, en 1991-1992, aucune plainte touchant un refus de citoyenneté ou le refoulement de personnes considérées comme non admissibles en vertu de la *Loi sur l'immigration*. De même, la Commission canadienne des droits de la personne ne nous a renvoyé aucune affaire semblable au cours des trois dernières années.

Décision de la Cour suprême du Canada dans Chiarelli[6]

Dans *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*[7], la Cour d'appel fédérale a jugé que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était libellé en termes si généraux qu'il allait à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voici un extrait de cette disposition : «nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet».

Toutefois, le Comité a toujours interprété de façon très étroite le paragraphe 48(2). Nous croyions que cette interprétation respectait la lettre et l'esprit de la décision de la Cour d'appel. Le Comité refusait aux requérants ou aux plaignants l'accès aux seules informations qui, si elles avaient été rendues publiques, auraient nui à la sécurité nationale du Canada ou révélé l'identité d'une source humaine ou les méthodes de fonctionnement d'un organisme d'enquête. Dans ces cas, l'avocat du Comité recevait instruction de compenser en contre-interrogeant vigoureusement les témoins du SCRS ou ceux du gouvernement. Le Comité fournissait aussi au plaignant et aux avocats un résumé des principales informations dont la communication avait été refusée.

La Cour suprême du Canada a entendu un autre appel et rendu sa décision le 26 mars 1992. Elle a jugé que la *Loi sur le SCRS* et le règlement du Comité reconnaissent l'opposition qui existe entre les intérêts de la personne et ceux de l'État et qu'ils tentent de réaliser un équilibre raisonnable entre les deux. La Cour a noté que le règlement du Comité dispose expressément que celui-ci doit user de son pouvoir discrétionnaire quant à cette mise en équilibre.

---

[6] *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Chiarelli et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité* (26 mars 1992) (Cour suprême du Canada) [non rapportée]

[7] *Chiarelli c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (23 février 1990), (Cour fédérale du Canada).

Le Comité estime que cette décision signifie qu'il doit mener ses enquêtes et tenir ses audiences d'une manière juste et responsable.

Décision de la Cour suprême du Canada dans *Thomson*

La décision de la Cour suprême du Canada dans *Thomson*, qui a été rendue le 13 février 1992, marque la fin d'une longue bataille livrée par l'un de nos premiers plaignants. Un poste de direction au sein d'Agriculture Canada avait été offert à M. Thomson en 1984, mais cette offre avait été retirée après que le sous-ministre lui eut refusé une habilitation de sécurité sur la recommandation du SCRS. M. Thomson a alors porté plainte au Comité en vertu de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*. Nous avons envoyé un rapport aux termes de l'article 52 de la Loi dans lequel nous recommandions qu'une habilitation de sécurité soit accordée à M. Thomson. Le sous-ministre a décidé de ne pas revenir sur sa décision.

M. Thomson a ensuite demandé à la Cour d'appel fédérale d'infirmer la décision du sous-ministre. La Cour a décidé que les fonctionnaires sont tenus de suivre les recommandations du Comité. Cependant, elle a renvoyé M. Thomson à la Division de première instance de la Cour fédérale pour qu'il obtienne une ordonnance forçant le sous-ministre à suivre la recommandation du Comité.

Le juge à la Division de première instance a décidé qu'il ne pouvait accepter le jugement de la Cour d'appel selon lequel les sous-ministres sont tenus de suivre les recommandations du CSARS. Concluant qu'une recommandation, au sens habituel du terme, n'est qu'un conseil, il a rejeté la requête.

M. Thomson s'est alors tourné une deuxième fois vers la Cour d'appel fédérale. Celle-ci a infirmé la décision de la Division de première instance et intimé au sous-ministre l'ordre d'habiliter M. Thomson au niveau «secret».

La Couronne fédérale a fait appel de la décision devant la Cour suprême du Canada. La question à régler, encore une fois, était celle de savoir si les sous-ministres sont tenus de se conformer aux «recommandations» du CSARS. Il s'agissait de déterminer le sens du terme «recommandations» au paragraphe 52(2) de la *Loi sur le SCRS*. Par une décision de 6 contre 1, la Cour suprême a jugé que ce terme devait être pris dans son sens ordinaire — le fait de conseiller — et qu'il ne saurait équivaloir à une décision obligatoire.

7. Filtrage de sécurité

Les articles 13, 14 et 15 de la *Loi sur le SCRS* autorisent le SCRS à faire des enquêtes de sécurité. Le Service donne aux ministères gouvernementaux des avis sur ce qui suit : les demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement, le filtrage à l'immigration et à la citoyenneté et la détermination du statut de réfugié. Il procède aussi à des filtrages de sécurité pour les services étrangers.

Demandes d'habilitation de sécurité du gouvernement

En 1990-1991, le Service a tenté de réduire la durée moyenne des enquêtes de sécurité à ce qui suit : 30 jours civils pour le niveau I (confidentiel), 30 jours pour le niveau II (secret) et 120 jours pour le niveau III (très secret). Au 31 décembre 1991, le Service avait dépassé ses objectifs. La durée moyenne de ses enquêtes était de 19 jours pour le niveau I, 19 jours pour le niveau II et 108 jours pour le niveau III.

Cette réduction est attribuable à plusieurs facteurs, dont la diminution du nombre de demandes reçues des ministères et une plus grande efficacité découlant de modifications apportées aux lignes de conduite et aux procédures. Par exemple, les ministères adressent maintenant directement à la GRC, au lieu de les acheminer par l'intermédiaire du Service, leurs demandes de vérifications du casier judiciaire.

Les enquêtes relatives à l'habilitation de niveau III sont sensiblement plus longues parce que, outre les vérifications de la solvabilité, du casier judiciaire et des fichiers de sécurité qui sont requises pour tous les niveaux d'habilitation, une enquête sur place est obligatoire. L'enquête pour l'habilitation de niveau III comporte une vérification des dix dernières années (vingt ans dans le cas d'une habilitation pour accès spécial). L'enquête sur place peut donc s'étendre dans plusieurs villes et provinces, et même à l'étranger dans les cas où il existe des ententes réciproques avec les services de renseignements de pays alliés. Conformément aux normes énoncées dans la Politique sur la sécurité du gouvernement (PSG), les voisins, superviseurs, collègues et connaissances de la personne visée sont interviewés de façon à vérifier tous les aspects de sa loyauté envers le Canada et de sa fiabilité, dans la mesure où celle-ci est liée à sa loyauté.

Filtrage à l'immigration

Délais : Il faut en moyenne 90 jours civils au Service pour exécuter l'enquête de sécurité à l'égard d'un immigrant. Les dossiers plus complexes peuvent exiger des vérifications et des enquêtes plus poussées. Dans quelques rares cas, l'enquête peut prendre entre six mois et deux ans.

Un nouveau programme destiné à simplifier les enquêtes de sécurité à l'extérieur du Canada («établissement de profils») est entré en vigueur le 1er juin 1991, mais il n'a pas encore été étudié ni évalué.

Filtrage à la citoyenneté

Nous avons examiné la façon dont le Service s'acquitte de sa fonction consistant à recueillir, à analyser et à conserver des informations au sujet des menaces envers la sécurité du Canada, en nous penchant sur les avis qu'il fournit au ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté au sujet des personnes qui demandent la citoyenneté canadienne.

Le Système d'avertissement de la Citoyenneté : En avril 1988, un important arriéré de demandes de citoyenneté, qui ne cessait de croître (35 000 demandes non traitées), a obligé à réexaminer le système traditionnel suivi par le SCRS pour fournir des avis en matière de sécurité à Multiculturalisme et Citoyenneté Canada. Le Service croyait superflue l'évaluation des personnes qui demandaient la citoyenneté, puisqu'elles avaient déjà été évaluées au moment de l'examen de leur demande de statut de résident permanent.

Au cours de consultations qui se sont poursuivies pendant plusieurs mois, ministres et fonctionnaires du SCRS, de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, d'Emploi et Immigration Canada et du Bureau du Conseil privé se sont entendus sur une nouvelle approche du filtrage de sécurité pour les besoins de la citoyenneté — le «système d'avertissement».

En vertu de ce système, le SCRS fournit les noms, les pseudonymes et les données biographiques des résidents permanents qui le préoccupent, lesquels sont soumis à un examen plus poussé lorsqu'ils présentent une demande de citoyenneté. Leurs noms sont communiqués à Emploi et Immigration Canada qui les garde dans une base de données spéciales en prenant les précautions voulues.

En traitant une demande de citoyenneté, la Direction de la citoyenneté de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada interroge cette base de données pour déterminer si le demandeur est un immigrant reçu. Si le Service n'a pas formulé d'«avertissement» au sujet de cette personne, la Direction présume qu'une vérification de sécurité par le SCRS n'est pas nécessaire et elle procède aux autres vérifications et procédures d'usage. Dans le cas contraire, elle demande au SCRS de lui fournir un avis de sécurité au sujet du requérant. Le nouveau système a nettement amélioré la rapidité et l'efficacité du processus de filtrage.

En déterminant si un requérant présente une menace démontrable envers la sécurité du Canada, le Service doit appliquer le critère des «motifs raisonnables de croire», énoncé dans la *Loi sur la citoyenneté*. S'il croit avoir suffisamment d'informations, il soumet une «note de rejet» à l'examen et à l'approbation du Solliciteur général avant de la transmettre à Multiculturalisme et Citoyenneté Canada.

Dans les autres cas, le Service se borne à informer Multiculturalisme et Citoyenneté Canada qu'il ne possède pas suffisamment d'informations pour recommander le refus de la

citoyenneté. Nous n'avons relevé aucun cas où le Service aurait informé Multiculturalisme et Citoyenneté Canada des raisons de ses préoccupations en matière de sécurité.

En mars 1992, le système d'avertissement de la Citoyenneté contenait les noms de moins de 100 résidents canadiens. Pour le mois étudié (juillet 1992), la liste renfermait un peu plus de 100 noms. Nous avons examiné les documents expliquant la présence du tiers des noms sur cette liste. Le degré de préoccupation exprimé par le SCRS varie sensiblement d'un cas à l'autre. Nous avons contesté l'inclusion de deux noms seulement — le premier parce que son inclusion découlait de l'ancien programme d'antisubversion, et le deuxième, parce qu'un examen des documents montrait que la personne était peut-être déjà un citoyen canadien. Le Service a par la suite supprimé ces deux noms de la liste.

Arriéré dans le programme de détermination du statut de réfugié

Le Service estime qu'il aura besoin d'une autre année pour achever l'examen de ces cas.

Tableau 4. Dossiers de détermination du statut de réfugié

Exercice	Dossiers traités
1989-1990	7 639
1990-1991	29 176
1991-1992	20 456

8. Vérifications régionales

Les activités de recherche du Comité comprennent deux volets. La *Loi sur le SCRS* impose certaines responsabilités, comme la «surveillance» des échanges d'information avec les services de renseignements canadiens et étrangers. Nous examinons aussi les thèmes que nous soumettent le public, le Parlement ou le ministre. Aucune de ces deux fonctions, cependant, n'exige un examen systématique de toutes les activités du SCRS.

Chaque année, le Comité émet une opinion sur l'état des activités du Service en général. Pour ce faire, nous nous fondons en partie sur une vérification générale de toutes les opérations du Service à un bureau régional du SCRS. Nous examinons les autorisations de ciblage, les affidavits présentés à l'appui des mandats, les approbations données en vertu d'instructions du ministre, les autorisations de filature et d'autres questions. Parmi ceux-ci, nous choisissons au hasard une approbation ou autorisation et en vérifions tous les aspects, de même que toute enquête à laquelle elle a donné lieu.

Nous achevons actuellement notre examen pour 1990-1991. L'an dernier, nous avons effectué l'examen pour 1989-1990 et constaté ce qui suit :

Ciblage : En vertu de la politique du SCRS, aucune enquête ne peut être menée, à quelque niveau que ce soit, sans la justification et l'approbation écrites de la direction[8].

En général, les faits sous-tendant les décisions de ciblage et les décisions elles-mêmes ne posent pas de problème. Il en va de même des enquêtes auxquelles ces décisions ont donné lieu. Cependant, nous sommes préoccupés par la facilité avec laquelle le Service a pu obtenir sans mandat, sur des cibles, certains types d'informations personnelles détenues par de grands établissements privés. Nous avons recommandé que le ministre fournisse à cet égard des directives écrites claires.

Mandats : Le SCRS présente, à l'appui des demandes de mandat des affidavits que nous avons examinés pour en vérifier l'exactitude factuelle et l'«objectivité». Nous avons aussi examiné les dossiers concernant l'exécution des mandats et leur «produit», c.-à-d. l'information recueillie au moyen des mandats autorisés, afin de nous assurer que les conditions qui y figurent ont été respectées et que l'information recueillie est exacte.

Nous avons relevé quelques erreurs dans les affidavits, mais aucune n'est grave. Dans certains cas, nous ne sommes pas d'accord sur les faits décrits et nous déplorons l'absence de renseignements contraires importants. Toutefois, nous avons félicité le Service d'avoir

---

[8] *Pour une description détaillée du processus décisionnel du SCRS en matière de ciblage, voir : Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90 : réponse du gouvernement au Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité* (Ottawa : Solliciteur général Canada, février 1991) pages 61 à 68.

donné dans un affidavit des renseignements importants qui allaient à l'encontre de la position prise dans la demande.

Nous avons questionné le Service au sujet de plusieurs points liés à l'exécution des mandats et à leur produit. Nous avons reçu des réponses satisfaisantes. Le Service semble respecter à la lettre les règles régissant l'exécution des mandats et le traitement de leur produit, comme la relation confidentielle entre un avocat et son client. Nous n'avons noté aucune inexactitude dans les informations obtenues.

Filature : Nous avons examiné les demandes de filature ainsi que la filature même qui avait été exercée. Cet art de la filature fait partie du travail routinier et souvent ennuyeux qui constitue le point de départ d'autres méthodes d'enquête. Elle donne des informations sur les faits et gestes, les connaissances et, plus rarement, les activités de renseignement de la personne surveillée. Comme toutes les autres méthodes d'enquête, la filature exige une autorisation de ciblage.

Dans notre examen, nous avons constaté que le SCRS avait recours à la filature seulement lorsque cette technique était «strictement nécessaire» et concordait avec ses politiques. Toutes les personnes surveillées étaient des cibles légitimes. Nous avons noté que les activités de filature permettent de recueillir une quantité considérable d'informations personnelles (au sujet des relations d'une personne, par exemple), mais nous sommes d'avis que la collecte de ces informations ne présente aucun problème sérieux.

Instructions du ministre : Ces instructions portent sur des questions comme les enquêtes sur les campus et la manière de traiter avec les services de renseignements des pays alliés. Une instruction récente traite des «institutions névralgiques». Nous avons remarqué que près des deux tiers des opérations nécessitant une instruction du ministre concernaient (souvent dans une mesure très limitée) des établissements d'enseignement ou des institutions religieuses. En général, nous sommes satisfaits du respect manifesté envers l'intégrité de ces institutions. Elles n'ont fait l'objet d'aucune enquête inutile. Cependant, nous avons recommandé au ministre d'examiner et d'approuver chaque année une opération délicate particulière si elle doit se poursuivre. Le Solliciteur général l'avait approuvée cinq ans plus tôt et l'administration centrale du SCRS l'avait peut-être oubliée.

9. Examen des questions générales

Groupe de travail

En mars 1992, le Solliciteur général a informé le Parlement qu'il avait demandé au directeur de lui fournir une «évaluation de l'incidence que les récents événements mondiaux pourraient avoir sur le mandat du Service». Il a aussi annoncé la création au SCRS d'un groupe de travail chargé de cette évaluation.

Le directeur nous a par la suite informés que le groupe de travail devait terminer son rapport pour l'automne.

Instructions du ministre

En vertu de la *Loi sur le SCRS*, le Comité est tenu d'examiner les instructions que le Solliciteur général donne au Service conformément au paragraphe 6(2) de la Loi. Ces instructions portent sur les catégories d'enquêtes les plus délicates menées par le SCRS, par exemple celles qui ont lieu sur les campus universitaires. Dans bien des cas, le ministre demande que les opérations en question soient soumises à son approbation.

Le Comité examine les instructions du ministre sous divers angles. Il reçoit et analyse les directives connexes que diffuse le Service, et il étudie la mise en oeuvre des instructions dans des cas précis. De plus, il est à l'affût de tout changement important dans le nombre d'opérations qui doivent être approuvées par le ministre.

Le Comité s'assure que les instructions du ministre ont été suivies, bien que cela ne soit pas son objectif principal mais celui de l'Inspecteur général. Le premier souci du Comité consiste plutôt à déterminer si le ministre a donné de mauvaises instructions ou si, en ne suivant pas une instruction, le Service peut avoir commis des actes répréhensibles ou violé la *Loi sur le SCRS*.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, il est fait mention d'une importante instruction du ministre définissant les menaces envers la sécurité du Canada et les interprétant du point de vue opérationnel. Cette instruction a été substituée aux modifications que le comité Thacker avait recommandé d'apporter à la *Loi sur le SCRS*. Le Service est tenu de se conformer à une instruction ministérielle au même titre qu'à cette loi, mais, bien entendu, tout nouveau ministre peut abolir ou modifier une instruction ministérielle comme il le juge bon. Le texte de cette instruction figure à l'annexe E du présent rapport.

Cette année, le Comité a reçu copie de trois nouvelles instructions du ministre. La première concerne l'enregistrement, la conservation et la divulgation des communications interceptées en vertu de mandats de la Cour fédérale. Elle traite de la conservation des enregistrements en vue d'éventuelles poursuites criminelles, et elle contient des dispositions destinées à protéger les communications avec les tierces parties et les rapports privilégiés entre un avocat et son client.

La deuxième instruction est un résumé de la directive annuelle du Cabinet intitulée «Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité». Dans l'instruction pour 1991-1992, l'ancien Solliciteur général affirme que les «intérêts nationaux» n'ont pas changé par rapport à ceux de 1991, à savoir

(a) la sécurité publique

(b) l'intégrité du processus démocratique

(c) la sécurité des biens du gouvernement

(d) la paix et la stabilité dans le monde

(e) la sécurité économique.

Par contre, les «exigences nationales», c'est-à-dire les mesures prises pour protéger les intérêts nationaux, ont subi de profonds changements. Le Comité est tout à fait d'accord sur certains d'entre eux. Par exemple, on met davantage l'accent cette année sur la détermination de la nature de la menace depuis la «transformation des relations Est-Ouest». L'instruction souligne l'existence de nouvelles menaces, comme la prolifération de technologies militaires déstabilisantes. Nous examinerons cette question à fond à l'automne de 1992.

En revanche, le Comité est beaucoup moins d'accord sur d'autres changements aux exigences nationales pour 1991-1992. Celles-ci insistent davantage sur la protection des acquis économiques et des connaissances scientifiques et technologiques, suite à ce que le ministre appelle «la réorientation de l'espionnage étranger au Canada, de la sphère politico-militaire à la sphère politico-économique».

Le SCRS et les services de renseignements des pays alliés semblent avoir changé leur définition de «sécurité nationale» pour attacher plus d'importance à la protection des intérêts économiques nationaux.

Une troisième instruction du ministre remplace une instruction préalable concernant le recrutement de personnel par le SCRS. Plutôt que d'informer le ministre chaque fois qu'il embauche un agent de la GRC, le Service doit maintenant le tenir au courant de ses politiques et activités générales en matière de gestion du personnel.

Le Manuel des opérations du SCRS

Le Manuel des opérations du SCRS interprète les instructions du ministre et contient des directives générales touchant les activités quotidiennes des agents de renseignements du SCRS. Il réunit en deux volumes toutes les règles applicables aux enquêtes du SCRS, et il contient des chapitres de référence et des «bulletins». Le CSARS possède un exemplaire du Manuel et il en reçoit les mises à jour.

Le Comité étudie les changements qui sont apportés au Manuel au même titre que les modifications faites aux instructions du ministre. Il les revoit tous, et il commence presque tous ses rapports par un examen des passages pertinents du Manuel.

En 1991-1992, le Service a apporté onze changements au Manuel. Il y a en outre ajouté un chapitre qui porte sur les procédures régissant la mise en oeuvre des dispositions relatives aux enquêtes de filtrage de sécurité, prévues dans la nouvelle Politique sur la sécurité du gouvernement. On y trouve des dispositions sur la collecte et la conservation de l'information obtenue dans le cadre des enquêtes de filtrage de sécurité. Un bulletin traite de l'accès à la base de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Il reprend les dispositions concernant la protection des données personnelles et l'enregistrement des demandes d'accès, et il précise les banques de données que le SCRS peut consulter directement. Par exemple, le SCRS n'a pas directement accès aux données que le CIPC recueille en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. D'autres modifications du Manuel concernent les questions administratives et les enquêtes.

Dans son rapport annuel de l'an dernier, le Comité a noté que le Service avait besoin de «vastes lignes de conduite dans l'exercice de ses pouvoirs d'intrusion» (page 7). Un bulletin produit en 1991-1992 porte sur l'exercice des pouvoirs prévus dans les mandats de la Cour fédérale. Il est censé remplacer l'ancien Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques. Le Service est en train de se constituer, bulletin par bulletin, une série complète d'instructions touchant l'utilisation et le traitement des mandats. Ce travail n'est pas encore terminé.

Chaque année nous demandons au SCRS de nous indiquer où il en est dans la mise à jour des parties de son Manuel des opérations qui sont antérieures à juillet 1984, date d'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*. Le Service nous a informés qu'en 1991-1992 il s'était concentré sur des lignes de conduite fondamentales comme celles qui régissent le ciblage, la divulgation d'informations et la collaboration avec les organismes canadiens et les services de renseignements des pays alliés. Il nous a dit que, une fois ces projets terminés, il se pencherait sur les lignes de conduite restantes et sur les autres documents périmés.

Divulgations dans l'intérêt public

Selon l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*, le directeur doit faire rapport au Comité de toute information communiquée aux ministres ou aux fonctionnaires dans l'intérêt public. En 1991-1992, le Service n'a fait aucune communication semblable.

Règlements d'application du paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS*

Le paragraphe 8(4) de la *Loi sur le SCRS* donne au Gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant les conditions d'emploi. Aucun règlement semblable n'a été pris en 1991-1992.

Enquêtes en vertu de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*

Une instruction du ministre exige que les autorisations de ciblage en vertu de l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS* soient approuvées par le ministre. Ce dernier n'a approuvé aucune autorisation semblable pendant l'exercice financier 1991-1992.

Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général

La *Loi sur le SCRS* charge le Comité d'examiner le rapport du directeur du SCRS au Solliciteur général et le certificat de l'Inspecteur général, qui est aussi transmis au Solliciteur général.

Le Comité fait généralement rapport des activités qui se sont produites pendant l'exercice financier précédent. Malheureusement, le rapport du directeur ne nous parvient habituellement qu'à la fin de juillet ou en août, moment où nous mettons la dernière main à notre rapport. Quant au certificat de l'Inspecteur général, nous le recevons encore plus tard, soit en août ou en septembre.

Le rapport du directeur est utile au Comité car il fait le point sur les activités du SCRS, dont il donne en outre, un aperçu. De plus, il fournit certaines des statistiques qui servent à établir les données sur les «activités opérationnelles» que nous devons analyser, conformément à l'article 38 de la Loi. Toutefois, ce rapport ne nous aide pas tellement dans notre vérification des activités du SCRS.

Dans son certificat de 1991, l'Inspecteur général indique que le rapport annuel du SCRS pour la même année contient, sur le plan des faits et de l'analyse, des lacunes qui en limitent l'utilité. Il signale en outre plus particulièrement l'absence de précisions sur la façon dont le SCRS a répondu aux priorités du gouvernement.

L'Inspecteur général a noté qu'il lui était impossible de se tenir au courant de toutes les activités du SCRS pendant une année donnée. Par conséquent, son certificat pour 1990-1991 ne constitue pas une certification de toutes les activités du SCRS pendant cette année-là. Dans son certificat, l'Inspecteur général informe le ministre de trois cas où une instruction du ministre ou la *Loi sur le SCRS* n'a pas été respectée, ainsi que d'une erreur qui s'est glissée dans les rapports du Service au ministre.

Rapports et études de l'Inspecteur général

La plupart des rapports de l'Inspecteur général sont rédigés au nom du ministre. Toutefois, l'article 40 de la *Loi sur le SCRS* nous autorise aussi à demander à l'Inspecteur général d'effectuer des examens. Nous discutons notre plan de travail avec lui tous les ans pour nous assurer que nos programmes respectifs ne se chevauchent pas.

En 1991-1992, le Comité a reçu une étude de l'Inspecteur général concernant l'échange d'informations et de renseignements entre le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), ainsi qu'une étude sur les évaluations de la menace. Ces études sont décrites dans notre rapport annuel de l'an dernier. Nous en avons reçu les rapports définitifs en octobre 1991 et janvier 1992, respectivement.

Le Comité et l'Inspecteur général examinent tous deux à fond l'exactitude des faits et l'objectivité des affidavits que le SCRS présente à l'appui de ses demandes de mandat. En décembre 1991, l'Inspecteur général a présenté au ministre un rapport sur cinq affidavits et sur les procédures internes de contrôle de la qualité du SCRS les régissant. Selon ce rapport, certains affidavits contenaient des erreurs, un présentait des informations de façon non objective, et d'autres énonçaient des opinions comme s'il s'agissait de faits.

Le 30 juin 1992, nous avons reçu un rapport très secret de l'Inspecteur général concernant les activités de deux sous-sections du SCRS qui avaient participé à la planification et à l'exécution d'opérations autorisées en vertu d'un mandat. D'après ce rapport les employés de ces sous-sections avaient manifesté beaucoup de professionnalisme et de dévouement. Cependant, l'Inspecteur général y conclut également que les lignes de conduite officielles du SCRS dans ce domaine sont périmées et incomplètes et que, dans certains cas, elles portent à confusion. Au moment où l'Inspecteur général achevait son examen, le SCRS a adopté une ligne de conduite portant sur différents aspects des opérations autorisées par voie de mandat. Cette ligne de conduite répondait à presque toutes les préoccupations de l'Inspecteur général.

L'Inspecteur général était d'avis que, même si les sous-sections de planification et d'exécution n'avaient enfreint aucune loi ni instruction du ministre, au cours d'une opération délicate, le personnel du Service avait négligé de faire rapport au Solliciteur général dans les délais voulus.

Rapports spéciaux

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, nous pouvons présenter des rapports spéciaux au Solliciteur général sur toute question relevant de la compétence du Comité. À ce titre, nous avons présenté en 1991-1992 trois études au ministre :

- *Échanges d'informations et de renseignements entre le SCRS et le CST, Étude en vertu de l'article 40*, octobre 1991 (TRÈS SECRET)
- *Évaluations de la menace, Étude en vertu de l'article 40*, janvier 1992 (SECRET)
- *L'attaque contre l'Ambassade de l'Iran à Ottawa*, mai 1992 (TRÈS SECRET)

La liste des rapports et études du CSARS figure à l'annexe B.

Consultations et enquêtes du CSARS

Demandes officielles : Dans l'exercice de notre rôle de surveillance, outre les enquêtes instituées à la suite de plaintes, nous avons adressé au Service 178 demandes officielles de renseignements au cours de l'exercice 1991-1992. Il a fallu en moyenne 58 jours au SCRS pour répondre à ces demandes.

Séances d'information : Nous avons rencontré le directeur à trois reprises au cours de l'exercice financier — soit le 12 décembre 1991 et les 12 février et 18 mars 1992. Lorsque nos réunions ordinaires nous amenaient à l'extérieur d'Ottawa, nous avons rendu visite aux bureaux régionaux du Service. On nous a informés des opérations régionales à Toronto le 11 mars 1992, à Halifax le 20 mai et à Vancouver le 22 juin.

Autres organismes : Le président a rencontré le ministre de la Justice le 12 août 1991, ainsi que le Solliciteur général et le Sous-solliciteur général le 13 août. À ces deux occasions, il a discuté de la possibilité d'une enquête du CSARS sur l'incident d'«Air India». Le 12 février 1992, le Comité a rencontré le Vérificateur général et deux de ses porte-parole. En mai 1992, le président s'est rendu à Londres, en Angleterre, pour rencontrer la nouvelle directrice du MI-5, Stella Rimington.

Actes illicites de la part d'employés du SCRS

Aux termes de l'article 20 de la Loi, le directeur est tenu de prévenir le Solliciteur général lorsqu'il croit qu'un employé du SCRS a commis un acte illicite. Conformément au paragraphe 20(4), nous recevons un exemplaire du rapport du directeur et de tout commentaire que le Solliciteur général peut faire au procureur général.

Nous avons reçu en 1991-1992 un rapport conforme à l'article 20 et portant sur un incident survenu au cours de l'exercice financier précédent. En 1990, un employé du SCRS aurait intercepté des communications privées sans l'autorisation requise, contrairement à l'article 184 du *Code criminel* et aux articles 21 et 22 de la *Loi sur le SCRS*. Il est possible que d'autres employés aient participé à l'interception, ce qui est également un délit. Les actes en question découlaient d'un malentendu concernant l'application d'un mandat.

La durée de l'interception a été très brève et tous les enregistrements ont été effacés. Le directeur s'est dit d'avis qu'il serait préjudiciable à la sécurité nationale d'entamer des poursuites judiciaires au sujet de cet incident, et le Solliciteur général s'est rallié à son évaluation.

10. Au SCRS

Examen de la situation sur le plan du renseignement de sécurité

Au chapitre 9, nous avons décrit les activités du groupe de travail du directeur, qui a pour mission d'examiner la situation sur le plan du renseignement de sécurité. Nous commenterons son rapport dans notre prochain rapport annuel.

Utilisation du polygraphe

Dans les sept rapports annuels que nous avons présentés depuis 1985-1986, nous avons critiqué l'utilisation du polygraphe par le SCRS. Nous continuons de douter de l'exactitude de l'examen polygraphique et de son utilité dans les programmes de filtrage de sécurité. Son taux d'erreur élevé (dix pour cent ou plus), associé à son apparence de légitimité scientifique, présente un risque trop élevé d'injustice sérieuse à l'endroit des personnes qui semblent avoir l'intention de mentir ou dont les résultats de l'examen ne paraissent pas concluants. Nous croyons que l'on attache plus d'importance au polygraphe que ne le justifie sa fiabilité.

Dans notre rapport annuel de 1985-1986, nous avons demandé au gouvernement d'évaluer objectivement l'utilisation du polygraphe. Nous avons appris par la suite qu'un expert-conseil extérieur ferait une étude pour le SCRS. Cependant, cet expert-conseil n'a pas évalué l'utilisation du polygraphe. Comme nous l'avons mentionné dans notre dernier rapport annuel, nous n'étions même pas sûrs qu'il avait analysé les résultats d'examen polygraphique que le SCRS rassemblait depuis au moins sept ans.

Actuellement, le polygraphe est l'un des moyens dont le SCRS se sert pour évaluer la «loyauté» de tous les candidats à des postes au sein du Service. Nous avons déjà affirmé qu'un filtrage de sécurité rigoureux éliminerait la nécessité du recours à ce processus faillible.

Le volume et l'envergure des examens polygraphiques effectués en 1991-1992 n'ont pas beaucoup changé depuis le dernier exercice. Ce sont plutôt les modalités qui ont changé. Le SCRS a mis en œuvre les recommandations formulées par l'expert-conseil, lesquelles visaient apparemment à mieux informer le sujet et à normaliser la procédure d'examen. Par exemple, un préavis de l'examen doit maintenant être donné, les questions doivent être fournies à l'avance et le scénario d'entrevue doit être le même dans tous les cas.

Nous avons craint pendant longtemps que les examens polygraphiques ne deviennent obligatoires dans l'ensemble du gouvernement pour les postes nécessitant un niveau d'habilitation de sécurité plus élevé. Cela aurait pu nuire à l'équité des enquêtes de sécurité effectuées dans le cas d'un nombre beaucoup plus élevé de personnes. Nous avons appris depuis que presque aucun organisme fédéral n'est intéressé à utiliser le polygraphe pour le filtrage de sécurité. Par conséquent, il ne semble pas que nos craintes concernant la prolifération des examens polygraphiques au sein du gouvernement fédéral soient

justifiées pour l'instant. Les candidats à des postes au SCRS doivent néanmoins continuer de se soumettre à un processus de filtrage que la plupart des démocraties ont rejeté.

La question du polygraphe a été soumise au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Ce dernier a renvoyé la question au ministère du Solliciteur général, qui est responsable du SCRS. Le Solliciteur général a écrit au directeur du SCRS pour appuyer la politique voulant que le polygraphe soit utilisé, sous réserve de certaines conditions, pour le filtrage préalable à l'embauche des nouveaux employés.

Recrutement

Le Centre de formation du SCRS a tenu deux classes d'entraînement des nouveaux agents de renseignements en 1991-1992. Il y avait 49 recrues. Seulement deux de celles-ci occupaient d'autres postes au Service au moment de leur recrutement.

Dans nos rapports annuels antérieurs, nous avons traité de la représentation équitable et des progrès soutenus qui avaient été réalisés dans le recrutement d'un plus grand nombre de femmes. Au 31 mars 1992, 48 pour 100 des agents au premier niveau de la catégorie des agents de renseignements (IO-01) étaient des hommes et 52 pour 100 étaient des femmes. Au niveau IO-02, ces proportions étaient de 54 pour 100 et 46 pour 100, respectivement. Aux niveaux supérieurs, cependant, il y avait toujours beaucoup plus d'hommes que de femmes. Par conséquent, dans l'ensemble de la catégorie des IO, 80 pour 100 des agents étaient de sexe masculin et 20 pour 100, de sexe féminin. De toute évidence, le SCRS fait tout en son pouvoir pour corriger ce déséquilibre en s'assurant qu'un nombre équivalent d'hommes et de femmes sont recrutés dans la catégorie IO.

Les femmes occupent environ 10 pour 100 des postes de la catégorie de la gestion au sein du Service.

Bilinguisme

Le 1er juillet 1991, le SCRS a mis en œuvre, en matière de langues officielles, de nouvelles politiques qui améliorent l'accès à la formation en langue seconde. Il entreprendra également un examen de tous les postes bilingues. L'objet de cet examen sera de faire en sorte que les seuls postes qui sont désignés bilingues soient ceux qui présentent des besoins pratiques et réalistes de connaissance de la langue seconde, selon la définition de la *Loi sur les langues officielles* et des nouvelles lignes de conduite du Service.

Relations publiques

Le directeur du SCRS a rencontré des membres du comité de rédaction du *Citizen* d'Ottawa le 30 avril 1991, et il a été interviewé par Southam News le 25 février 1992. De plus, le

Solliciteur général a, pour la première fois le 19 mars 1992, rendu public un rapport annuel du SCRS.

Locaux

La phase I du nouveau complexe de l'administration centrale est terminée et son coût demeure en deçà du budget. On a commencé en novembre 1991 à faire l'excavation et à jeter les fondations en vue de la phase II. Aucune date n'a encore été fixée pour l'achèvement des travaux.

Finances

Dans son rapport annuel pour 1990-1991, le Comité a évalué les augmentations qui étaient survenues dans le budget du Service depuis 1985-1986. Pour l'exercice financier 1992-1993, le budget du SCRS est fixé à 215,6 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 2 pour 100 sur l'exercice précédent. Le budget du SCRS pour 1992-1993 est le résultat des coupures qui ont été pratiquées dans certains secteurs pour compenser des dépenses supplémentaires dans d'autres. Les hausses prévues ne sont pas dues à un accroissement des activités opérationnelles. Le SCRS en allouera une grande partie à de nouvelles installations dans la région de la Colombie-Britannique et à son administration centrale à Ottawa.

Tableau 5. Budget du SCRS

Dépenses totales (en milliers de dollars)	
1985-1986	115 908 $
1986-1987	132 644 $
1987-1988	136 861 $
1988-1989	157 852 $
1989-1990	165 417 $
1990-1991	205 325 $
1991-1992	211 229 $*
1992-1993	215 588 $

* Le budget principal des dépenses pour 1991-1992 a été réduit de 2 722 000 $ aux termes de l'initiative de réduction du déficit public.

En novembre 1991, nous avons examiné le financement et l'utilisation des ressources au SCRS. Toutefois, les données financières que nous avons reçues sont limitées et nous ne sommes pas à même de juger si les augmentations accordées au Service sont justifiées. Au printemps de 1992, le Comité a rencontré le Vérificateur général. Nous avons accepté d'attendre ses conclusions avant de prendre d'autres mesures.

11. Au CSARS

Reddition de comptes au Parlement

Le 4 octobre 1991, le Solliciteur général a déposé le rapport annuel du Comité pour 1990-1991. Une conférence de presse a suivi. Le Comité a comparu devant le Sous-comité de la Chambre des communes chargé de la sécurité nationale le 19 novembre 1991 pour répondre à des questions touchant le rapport annuel. Deux nouveaux membres du Comité, l'hon. E. Jacques Courtois, c.p., c.r., et l'hon. Michel Robert, c.p., c.r., ont comparu devant le Sous-comité le 1er avril 1992 pour répondre à des questions au sujet de leur nomination au CSARS en décembre de l'année précédente. Le 13 mai 1992, le président et M. Courtois ont comparu devant le Sous-comité pour répondre à des questions sur notre budget de dépenses pour 1991-1992.

En contact

Le 20 novembre 1991, l'hon. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r., a pris la parole devant le Royal Kingston United Services Institute, à Kingston, Ontario. Il s'agit d'une association d'officiers retraités des Forces armées canadiennes et de la GRC.

Nous avons aidé à financer la conférence que la faculté d'histoire de l'Université de Toronto a tenue à Toronto du 7 au 9 novembre 1991 et qui avait pour titre : «Espionage : Past, Present, Future».

Nous avons achevé la planification d'un colloque qui se tiendra le 23 septembre 1992 à Montréal. Des parlementaires, des universitaires, des juristes et d'autres personnes se demanderont «Quel doit être le rôle du SCRS maintenant que la guerre froide est terminée?».

Finances

Le tableau 6 fait état de notre budget pour 1991-1992. La somme de 1 568 000 $ représente une augmentation de quatre pour cent par rapport aux dépenses de 1 505 000 $ budgétisées en 1990-1991. Notre budget de dépenses pour 1992-1993, qui s'élève à 1 541 000 $, traduit une baisse de deux pour cent sur le budget de l'exercice 1991-1992.

Tableau 6. Budget du CSARS pour 1991-1992

Personnel		805 000 $
Traitements et salaires	697 000 $	
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	108 000 $	
Biens et services		754 000 $
Services professionnels et spéciaux	597 000 $	
Autres	157 000 $	
Total des dépenses de fonctionnement		1 559 000 $
Immobilisations		9 000 $
Total		1 568 000 $

Source : Budget des dépenses 1992-1993, Partie III, Section II, tableau 7

Personnel

L'effectif du Comité compte quatorze employés : un directeur exécutif, un agent principal chargé des plaintes qui s'occupe également des rapports ministériels et des travaux de recherche, deux directeurs de la recherche (antiterrorisme) et (contre-espionnage), quatre agents de recherche, un adjoint exécutif qui est chargé de coordonner les activités au nom du président, d'assurer la liaison avec les médias, de coordonner la préparation du rapport annuel et d'entreprendre des projets de recherche, un agent administratif qui agit aussi à titre de greffier du Comité et quatre employés de soutien. La charge du personnel de soutien est particulièrement lourde parce que les documents que traite le Comité sont délicats, qu'ils ont une cote de sécurité élevée et que, pour cette raison, ils doivent faire l'objet de mesures de sécurité spéciales.

À ses réunions mensuelles, le Comité détermine les travaux de recherche à effectuer et ses autres priorités. Les activités quotidiennes sont la responsabilité du directeur exécutif, qui obtient au besoin les avis du président en sa qualité de premier dirigeant du Comité.

Annexes

A. Glossaire

ACPU	—	Association canadienne des professeurs d'université
ALS	—	Agent de liaison-sécurité (SCRS)
AT	—	Antiterrorisme
BCCLA	—	British Columbia Civil Liberties Association
CARC	—	Comité d'approbation et de révision des cibles (SCRS)
CE	—	Contre-espionnage
CGC	—	Centre de gestion des crises (SCRS)
CNN	—	Cable News Network
COMITÉ	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
CIPC	—	Centre d'information de la police canadienne
CPR	—	Comité de la production de renseignement
CSARS	—	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	—	Centre de la sécurité des télécommunications
DAP	—	Direction de l'analyse et de la production (SCRS)
DIRECTEUR	—	le directeur du SCRS
FCA	—	Fédération canado-arabe
GRC	—	Gendarmerie royale du Canada
IO	—	Catégorie d'employés appelés agent de renseignement
MDN	—	Ministère de la Défense nationale
MINISTRE	—	le Solliciteur général du Canada, à moins d'indication contraire
MOSSAD	—	Service de renseignements secrets israélien
PAAZRA	—	Programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroports
PMAT	—	Manuel des politiques et méthodes en matière d'aides techniques (SCRS)
PSG	—	Politique sur la sécurité du gouvernement
R-D	—	Recherche et développement
RENAMO	—	Sigle portugais signifiant Resistencia Nacional Mocambicana

SCRS	—	Service canadien du renseignement de sécurité
SERVICE	—	Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
UES	—	Unité des enquêtes spéciales (ministère de la Défense nationale)

B. Rapports et études du CSARS depuis 1984

(Les rapports présentés aux termes de l'article 54 — rapports spéciaux du Comité à l'intention du Ministre — sont marqués d'un astérisque.)

Dix-huit mois après la séparation : une appréciation de la conception du SCRS sur le recrutement, le perfectionnement et les questions connexes, 14 avril 1986 (139 pages/SECRET)* (86/87-01)

Rapport d'une étude portant sur le filtrage de sécurité des fonctionnaires et des personnes postulant un emploi dans la fonction publique fédérale, mai 1986 (SECRET)* (86/87-02)

Le réseau du renseignement et de sécurité au sein de l'administration gouvernementale du Canada : une description, janvier 1987 (61 pages/SECRET) (86/87-03)

Pour corriger une situation : Langues officielles et relations de travail au sein du SCRS, juin 1987 (60 pages/NON CLASSIFIÉ)* (86/87-04)

Alerte de sécurité à l'aéroport d'Ottawa, mars 1987 (SECRET)* (86/87-05)

Report to the Solicitor General of Canada concerning CSIS Performance of its Functions, mai 1987 (SECRET)* (87/88-01)

Counter-Subversion : SIRC Staff Report, août 1987 (350 pages/SECRET) (87/88-02)

Rapport du CSARS — Sélection des immigrants, janvier 1988 (32 pages/SECRET)* (87/88-03)

Rapport présenté aux termes de l'article 54, au solliciteur général du Canada, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier, mars 1988 (18 pages/VERSION PUBLIQUE)* (87/88-04)

La Direction de l'évaluation du renseignement : Une revue par le CSARS du processus de production, septembre 1988 (80 pages/SECRET)* (88/89-01)

CSARS — Examen du programme de l'antiterrorisme du SCRS, novembre 1988 (300 pages/TRÈS SECRET)* (88/89-02)

Supplement to SIRC Report on Immigration Screening (January 1988), novembre 1989 (SECRET)* (89/90-01)

Rapport présenté au Solliciteur général du Canada sur la protection des biens scientifiques et techniques au Canada : le rôle du SCRS, avril 1989 (40 pages/SECRET)* (89/90-02)

SIRC Report on CSIS Activities Regarding the Canadian Peace Movement, juin 1989 (540 pages/SECRET)* (89/90-03)

Examen de la politique et des pratiques du SCRS concernant les divulgations aux autorités d'informations classifiées, août 1989 (SECRET)* (89/90-04)

Report to the Solicitor General of Canada on Citizenship/Third Party Information, septembre 1989 (89/90-05)

Modifications à la Loi sur le SCRS : Propositions au Comité spécial de la Chambre des communes, septembre 1989 (NON CLASSIFIÉ) (89/90-06)

Rapport sur l'entrevue concernant les Innus et l'enquête sur l'extrémisme autochtone, novembre 1989 (SECRET)* (89/90-07)

A Review of the Counter-Intelligence Program in the CSIS, novembre 1989 (700 pages/TRÈS SECRET)(89/90-08)

Enquêtes de sécurité sur les campus universitaires, février 1991 (TRÈS SECRET)* (90/91-01)

Communication de renseignements aux services étrangers, janvier 1991 (TRÈS SECRET)* (90/91-02)

Échanges de renseignements avec des organismes canadiens, SEPTEMBRE 1990 (SECRET)* (90/91-03)

Études régionales (six études sur une région), octobre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-04)

Enquêtes, affectation de sources et rapport sur les cibles, novembre 1990 (TRÈS SECRET) (90/91-05)

Cibles établies en vertu de l'alinéa 2d) — Une étude du CSARS sur les opérations restantes de la Direction de l'antisubversion, septembre 1990 (SECRET)* (90/91-06)

Examen par le CSARS des activités du SCRS touchant les Canadiens autochtones, janvier 1991 (SECRET) (90/91-07)

Report on Multiple Targeting, février 1991 (SECRET) (90/91-08)

Study of CSIS Policy Branch, October 1990 (CONFIDENTIEL) (90/91-09)

Revue de l'enquête sur Bull, la Corporation de recherche spatiale et l'Irak, juin 1991 (SECRET) (90/92-01)

Rapport sur l'immigration d'Al Mashat au Canada, mai 1991 (SECRET)* (91/92-02)

CSIS and the Association for New Canadians, octobre 1991 (SECRET) (91/92-03)

Échange d'informations et de renseignements entre le Service canadien du renseignement de sécurité et le centre de la sécurité des télécommunications, octobre 1991 (TRÈS SECRET)* (91/92-04)

Victor Ostrovsky, octobre 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-05)

Report on Two Iraqis — Ministerial Certificate Case, November 1991 (SECRET) (91/92-06)

Évaluations de la menace, Étude en vertu de l'article 40, janvier 1992 (SECRET)* (91/92-07)

East Block Investigations, August 1991 (TRÈS SECRET)(91/92-08)

Review of CSIS Activities Regarding Sensitive Institutions, August 1991 (TRÈS SECRET) (91/92-10)

A SIRC Review of CSIS' SLO Posts (London & Paris), September 1992 (SECRET) (91/92-11)

L'attaque contre l'ambassade de l'Iran à Ottawa, mai 1992 (TRÈS SECRET)* (92-93-01)

C. Résumé des plaintes

Voici les résumés des plaintes sur lesquelles le CSARS a statué en 1991-1992. Elles ont toutes été déposées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*. Les plaintes qui ont été réglées ou retirées avant que le Comité ait terminé son enquête et celles qui ne relevaient pas de sa compétence ne sont pas examinées dans la présente annexe.

Demandes d'accréditation

Après avoir présenté des demandes de renseignements personnels à la GRC en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, deux plaignants ont appris que leurs demandes d'accréditation pour travailler à un événement international au Canada pouvaient prochainement. La demande d'un des plaignants avait été rejetée tandis que l'accréditation de l'autre avait été annulée. Dans les deux cas, le refus de la GRC «découlait de renseignements reçus du SCRS».

Les deux plaignants ont porté plainte auprès du directeur du SCRS mais n'ont pas été satisfaits de sa réponse. Ils se sont alors tournés vers le Comité, qui a décidé de tenir une enquête et une audience.

Un membre du Comité a entendu les deux plaintes. Le Comité et les avocats ont convenu que cette façon de procéder ne porterait pas préjudice aux plaignants. En fait, l'avocate représentant les deux plaignants a déposé leurs plaintes ensemble, et les faits donnant lieu aux plaintes étaient semblables, en substance.

À la demande de l'avocat du SCRS, après avoir entendu la déposition d'un témoin et l'argumentation des avocats, le Comité a ordonné que les plaignants et leur avocate n'entendent pas certains éléments de preuve.

Le Comité a reconnu que cette façon de faire *prima facie* limitait le droit des plaignants d'avoir accès à toutes les informations. Il a cependant décidé que l'intérêt public de la non-divulgation justifiait le préjudice causé aux plaignants. Pour compenser, le Comité a ordonné que, dans la mesure où la sécurité nationale le permettait, les plaignants reçoivent des résumés écrits de tous les témoignages reçus à huis clos et que leur avocate ait le droit de contre-interroger les témoins au sujet de leur témoignage. Le Comité a aussi demandé à son avocat de contre-interroger vigoureusement les témoins de l'intimé pendant les procédures à huis clos.

Le Comité pouvait seulement examiner les activités du SCRS. Il n'était pas autorisé à se pencher sur les décisions de rejeter ou d'annuler les accréditations des plaignants, vu qu'elles avaient été prises par la GRC et non par le SCRS.

Le Comité a conclu que le SCRS avait agi correctement en communiquant à la GRC les informations en vertu de l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur le SCRS*. Cependant, la façon dont les informations ont été communiquées à la GRC par le SCRS semblait inadéquate à

plusieurs égards. Le Comité a également conclu que le SCRS n'avait pas exercé ses pouvoirs discrétionnaires d'une façon responsable et professionnelle.

Admission au Canada d'un présumé terroriste

Une deuxième plainte en vertu de l'article 41 concernait l'admission au Canada, en 1986, d'une personne qui à une époque avait représenté la Resistencia Nacional Mocambicana (RENAMO[*]). Cette personne avait porté plainte au directeur du SCRS au sujet de l'enquête de sécurité que le Service avait menée dans cette affaire[**], mais elle était mécontente de la réponse reçue.

L'enquête du Comité a porté exclusivement sur la manière dont le SCRS avait rempli ses fonctions touchant les procédures de filtrage de sécurité relatives à l'immigration. Dans cette cause, le Comité n'avait pas le pouvoir de faire enquête sur la décision qui avait permis d'entrer au Canada et d'y demeurer[***]. (Si le Comité avait été saisi de l'affaire en vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, il aurait pu enquêter sur la décision d'admettre la personne.) Le rôle du Comité consistait simplement à déterminer si les activités que le SCRS entreprenait en vue de donner des avis en matière de sécurité étaient justifiées.

Pour évaluer les activités du SCRS, le membre du Comité a étudié à fond l'état des connaissances de l'agent des affaires sociales[****] du ministère des Affaires extérieures, de

---

[*] RENAMO est le sigle portugais d'un groupe qui, en 1986, était une organisation terroriste du Mozambique.

[**] Conformément à l'article 14 de la *Loi sur le SCRS*, le SCRS effectue le filtrage de sécurité des immigrants et informe le ministre de l'Emploi et de l'Immigration des immigrants non admissibles, au sens des alinéas 19(1)*a*), *b*) et *g*) de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

[***] En 1986, la décision d'accorder ou de refuser le statut de résident permanent au Canada relevait du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. En effet, le ministère des Affaires extérieures était responsable de la mise en œuvre du Programme d'immigration à l'extérieur du Canada. Il devait rendre compte à Emploi et Immigration Canada du respect de la *Loi sur l'immigration* et des règlements et politiques connexes, dans toutes les affaires liées à la délivrance de visas à l'étranger, et du respect d'un nombre prédéterminé d'établissements d'immigrants choisis à l'étranger.

[****] En 1986, les agents des affaires sociales étaient des agents du service extérieur travaillant pour le ministère des Affaires extérieures. Ils étaient chargés d'appliquer certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration*, d'interviewer les requérants de toutes les catégories de visas et de déterminer s'ils respectaient les exigences de la *Loi sur l'immigration* et de ses règlements.

l'agent de liaison-sécurité* du SCRS et de personnes non employées par le gouvernement concernant les buts, les objectifs et les activités de la RENAMO en 1986.

Le Comité a conclu que les entrevues effectuées par les agents de liaison-sécurité à l'étranger permettaient de déterminer l'existence de problèmes de sécurité seulement si les agents étaient bien renseignés et menaient les entrevues habilement. Autrement, le processus de filtrage serait sérieusement compromis. Le Comité était d'avis que si l'administration centrale du SCRS ni l'agent de liaison-sécurité en cause n'étaient bien préparés pour examiner une demande d'un présumé représentant de la RENAMO.

Le Comité n'a pas examiné (et n'avait d'ailleurs pas le pouvoir de le faire) la décision qu'avait prise le ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'admettre au Canada le présumé membre de la RENAMO. Il a reconnu que, même si des renseignements publiquement accessibles au sujet de cette organisation avaient été communiqués correctement à l'agent de liaison-sécurité, le résultat final aurait pu être le même.

* Les agents de liaison-sécurité sont postés à l'étranger où ils relèvent de la Direction de la liaison avec l'étranger du SCRS.

D. Colloque de Montréal (septembre 1992)

Nous avons invité des juristes, des universitaires, des parlementaires et d'autres personnes à assister à un colloque tenu le 23 septembre 1992 sur le thème suivant : «Quel doit être le rôle du SCRS maintenant que la guerre froide est terminée?». Le Comité tient à les remercier de leur apport à sa réflexion sur les sujets examinés.

M. Murray Rankin
Avocat et avoué
Array & Finlay
Victoria (C.-B.)

M. Alan Borovoy, O.C., c.r.
Avocat-conseil général
Association canadienne
des libertés civiles
Toronto (Ontario)

M. Jean-Paul Brodeur
Directeur
Centre international de
criminologie comparée
Montréal (Québec)

M. Ray Protti
Directeur
SCRS
Ottawa (Ontario)

M. Simon Noël
Avocat
Noël, Berthiaume, Aubry
Hull (Québec)

M. Richard Mongeau
Avocat
Mongeau, Gouin, Côté, Roy
Montréal (Québec)

M. Joseph Nuss
Avocat
Ahern, Lalonde, Nuss, Drymer
Montréal (Québec)

M. Jean-F. Keable
Avocat
Grondin, Poudrier, Bernier
Québec (Québec)

M. Raymond Royer
Président
Bombardier Inc.
Montréal (Québec)

Professeur Franklyn Griffiths
Faculté de sciences politiques
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

Professeur C.E.S. Franks
Université Queen
Faculté de sciences politiques
Kingston (Ontario)

M. Derek Lee, député
Chambres des communes
Ottawa (Ontario)

M. Tom Wappel, député
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

M. Ken Atkinson, député
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

M. Phil Rosen
Analyste principal
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa (Ontario)

M. Tom Bradley
Directeur général
Secrétariat
SCRS
Ottawa (Ontario)

M. Joseph S. Stanford, c.r.
Sous-solliciteur général
Secrétariat du Ministère
Ottawa (Ontario)

M^me^ Wendy Porteous
Sous-solliciteur général adjoint
Direction de la police et de
la sécurité
Ministère du Solliciteur général
Ottawa (Ontario)

M^me^ Ursula Menke
Inspecteur général du SCRS
Ottawa (Ontario)

M. Michael de Rosenroll
Inspecteur général adjoint
(Politiques et normes)
du SCRS
Ottawa (Ontario)

Glenys Parry
Inspecteur général adjointe (Opération)
du SCRS
Ottawa (Ontario)

E. Instruction du ministre définissant les menaces envers la sécurité du Canada

L'an dernier, nous avons mentionné dans notre rapport que le ministre avait donné une instruction au SCRS. Cette instruction interprétait des termes aussi vagues que «menaces envers la sécurité du Canada», «espionnage et sabotage» et «activités influencées par l'étranger» d'une façon plus précise que l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Dans une lettre adressée au directeur, le ministre a expliqué l'objet de l'instruction :

> La présente instruction renferme des indications quant à l'interprétation, du point de vue opérationnel, des termes employés dans l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* et donne au Service une ligne de conduite générale concernant les activités de renseignement de sécurité menées en vertu de l'article 12.

Voici le texte de l'instruction :

Article 2

Menaces envers la sécurité du Canada

Le mandat premier du Service est d'informer et de conseiller le gouvernement, avec le plus de rapidité et d'exactitude possible, relativement aux activités décrites à l'article 2 de la *Loi*.

Suivant cet article, les «menaces envers la sécurité du Canada» comprennent l'espionnage ou le sabotage, les activités influencées par l'étranger, l'usage de la violence grave ou de menaces de violence à des fins politiques, et des activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada. Chacune de ces activités est accompagnée d'importants qualificatifs.

En adoptant les définitions de «menaces» figurant à l'article 2, le Parlement a voulu donner au Service suffisamment de latitude et de souplesse pour bien s'acquitter de ses fonctions, tout en protégeant le plus possible les droits et libertés individuels. La présente instruction, y compris l'annexe, a pour but d'aider le Service à interpréter les termes de l'article 2 d'une manière qui respecte l'esprit de la *Loi* et de la *Charte*, sans élargir la portée et le contenu de cet article. Elle devrait également permettre de s'assurer que le Service et son client, le gouvernement du Canada, comprennent et voient les termes de l'article 2 de la même façon. Si elle gêne la capacité du Service de remplir son mandat, je compte bien en être avisé.

Les interprétations en question sont annexées à la présente lettre.

Article 12

Collecte, analyse, conservation, rapports et conseils

Exploration du contexte

Le Service a la responsabilité générale de se tenir au courant du contexte politique, social et économique, duquel peuvent émerger des menaces envers la sécurité du Canada. Il peut utiliser des sources ouvertes ou spontanées pour obtenir des informations qui l'aideront à dégager des tendances ou à relever des constantes pouvant laisser supposer le développement d'une menace. Ce genre d'exploration du contexte doit venir compléter et enrichir les résultats de ses activités d'enquête. Le Service doit, lorsqu'il y a lieu, intégrer les informations ainsi recueillies aux informations obtenues au moyen des activités d'enquête prévues à l'article 12 afin d'établir l'évaluation la plus exacte possible de la menace et d'aviser le gouvernement en conséquence.

Le Service doit veiller avec une extrême vigilance à ce que ses activités d'exploration du contexte ne servent pas à enquêter sur des individus, des groupes ou des organismes en vertu de l'article 12.

Collecte

En tant qu'organisme chargé par la loi d'exécuter le cycle complet de la production de renseignements, à savoir recueillir, analyser et conserver des informations, faire rapport et donner des conseils, le Service doit voir à ce qu'il y ait un équilibre entre la collecte et les autres fonctions et à ce que les pouvoirs liés à ces fonctions soient exercés de manière raisonnable.

Suivant l'article 12, le Service recueille des informations et des renseignements, «au moyen d'enquêtes ou autrement», sur les activités dont il est raisonnable de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Dans ce contexte, il faut inclure dans l'expression «ou autrement» la réception d'informations spontanées, y compris les informations obtenues de sources ouvertes, internes ou étrangères qui satisfont au critère de la collecte.

Le Service doit orienter ses activités de collecte en fonction de mon instruction annuelle sur les exigences nationales en matière de renseignements de sécurité; celle-ci indique les aspects de la sécurité du Canada qui préoccupent le plus le gouvernement, dans les limites du champ d'application des dispositions définissant les menaces. Le Service doit aussi consulter régulièrement les autres ministères et organismes sur leurs besoins particuliers au chapitre des renseignements de sécurité et les activités préjudiciables au intérêts du Canada.

Le Service doit recueillir en priorité des informations sur les activités «visant» directement le Canada ou qui «s'y déroulent».

Motifs raisonnables de soupçonner

Avant de recueillir des informations en vertu de l'article 12, le Service doit avoir des «motifs raisonnables de soupçonner» que les activités ciblées constituent des menaces envers la sécurité du Canada. Pour déterminer s'il satisfait à cette exigence, le Service doit se baser sur un critère objectif, à savoir l'existence de motifs démontrables. Cela comprend :

— des faits;

— des allégations plausibles;

— des déductions raisonnables tirées de ces faits ou allégations plausibles.

Le Service doit veiller à étayer ses motifs sur des informations écrites.

Activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord

Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord ne peuvent faire l'objet d'enquêtes à moins qu'elles ne soient liées à des menaces, telles que définies à l'article 2. Dans un tel cas, le Service doit soigneusement mettre en balance la nécessité d'enquêter et les répercussions possibles de l'enquête sur les libertés civiles des individus ou les institutions névralgiques de notre société, comme l'exige l'instruction du ministre sur la conduite des enquêtes.

Dans la mesure strictement nécessaire

La Loi sur le SCRS, en conformité avec la *Charte*, est basée sur le principe selon lequel l'État ne doit pas s'ingérer dans la vie privée des individus à moins qu'il n'ait des raisons valables de le faire, et uniquement dans la mesure où de telles raisons existent. Cela signifie que le Service ne doit avoir pour cibles que des activités menaçantes sur lesquelles le gouvernement a besoin d'être informé. Le Service déterminera quelles activités justifient la collecte d'informations d'après l'évaluation de la gravité éventuelle des menaces que feront les experts du Service.

La nature et l'étendue de la collecte doivent être régies par le critère «dans la mesure strictement nécessaire». Autrement dit, le Service ne doit recueillir que le genre et la quantité de renseignements strictement nécessaires pour fournir en temps voulu au gouvernement des informations et des conseils complets et exacts.

Quand le Service détermine qu'une activité doit faire l'objet d'une enquête, il doit s'assurer dès le début que les moyens d'enquête choisis et la façon dont ils sont employés sont raisonnables dans les circonstances. Il doit également s'assurer que la portée de ses activités de collecte et le degré d'intrusion qu'elles comportent sont proportionnels à la gravité de la menace.

Analyse

Les fonctions de collecte et d'analyse du Service doivent viser à la réalisation d'objectifs communs, qui sont basés sur les exigences nationales en matière de renseignements de sécurité. L'analyse doit jouer un rôle pleinement intégré dans toutes les activités importantes du SCRS. Celui-ci doit continuer de veiller à ce que la fonction d'analyse marche totalement de pair avec celle de collecte et d'enquête.

Le Service doit continuer de souscrire aux normes les plus rigoureuses en ce qui touche l'analyse et la prestation de conseils. Dans les cas où l'on sait qu'un bulletin de renseignements peut jouer dans la décision de refuser un avantage matériel ou autre, dont un emploi, il faut le faire approuver à un niveau supérieur avant de le transmettre.

Conservation

L'article 12 habilite le Service à conserver des informations et des renseignements dans le cadre de l'accomplissement de son mandat. Il s'agit là d'une fonction essentielle pour l'efficacité de ses opérations. L'une de ses priorités doit être de poursuivre la mise sur pied d'un système complet et pratique permettant d'examiner, à intervalles raisonnables, tous les dossiers d'enquête constitués en vertu de l'article 12. Il est indispensable de faire un tel examen pour retirer des dossiers opérationnels les informations qu'il n'est plus raisonnable ou nécessaire de conserver. Je donnerai une instruction du ministre sur ce sujet au moment opportun.

Rapports et conseils au gouvernement du Canada

En dernière analyse, le Service sera jugé efficace dans la mesure où il fournit en temps voulu des rapports et des conseils de qualité. Ses principaux clients doivent être les ministres et les hauts fonctionnaires qui ont des responsabilités, légales ou autres, au chapitre de la sécurité du Canada. La prestation de rapports et de conseils à la GRC, en raison des fonctions que lui assigne la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, doit figurer au nombre des principales tâches du Service dans le domaine des rapports.

Le Service doit veiller à satisfaire les clients qui ont besoin à la fois de renseignements «stratégiques» et de renseignements «opérationnels». Pour ce qui est des renseignements

stratégiques, le Service doit continuer de travailler en étroite collaboration avec le Comité consultatif des renseignements et le Comité consultatif de la sécurité.

En tant que ministre tenu de rendre des comptes sur les questions de sécurité, je m'attends à être pleinement informé sur toutes les activités du Service qui ont trait à mes responsabilités à titre de solliciteur général.

Je transmets une copie de la présente instruction au président du CSARS, en application des dispositions du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*.

Annexe

Article 2 — Interprétations du point de vue opérationnel

Espionnage et sabotage

Les activités d'«espionnage» sont celles qui sont menées dans le but d'acquérir par des moyens illicites ou non autorisés des informations ou des biens ayant trait à des questions critiques sur le plan politique, économique, scientifique ou militaire, ou dans le but de les communiquer sans autorisation à un État étranger ou à une organisation politique étrangère.

Les activités de «sabotage» sont celles qui sont menées dans le but de compromettre la sécurité ou la défense de biens publics ou privés d'importance capitale, comme des installations, des structures, de l'équipement ou des systèmes.

Activités influencées par l'étranger

Les «activités influencées par l'étranger» sont celles qui sont dirigées, contrôlées, financées ou encore touchées de façon importante par une organisation ou un État étrangers, ses agents ou d'autres personnes travaillant pour son compte.

Usage de violence grave dans le but d'atteindre un objectif politique

La «violence grave» est celle qui cause de sérieuses lésions corporelles ou la mort, ou encore endommage sérieusement ou détruit des biens publics ou privés, et qui est contraire à la loi canadienne ou irait à l'encontre de la loi si elle était utilisée au Canada. Cela ne comprend pas la violence mineure teintée de politique.

Lorsqu'il s'agit de violence utilisée à des fins politiques, le Service doit faire porter ses enquêtes uniquement sur l'usage de violence ou de menaces de violence qu'il juge «grave».

Activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada

Les activités visant à saper ou à renverser le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada sont celles qui cherchent à porter atteinte aux institutions et aux processus électoraux, législatifs, exécutifs, administratifs ou judiciaires du Canada, ou ultimement à les détruire.

«...visant le Canada»

L'espionnage ou le sabotage vise le Canada quand ces activités sont dirigées contre les informations ou les biens du gouvernement du Canada, ou encore quand elles sont destinées à causer un préjudice aux politiques et aux programmes du gouvernement du Canada ou à perturber leur fonctionnement.

«...préjudiciables aux intérêts du Canada»

Les activités «préjudiciables aux intérêts du Canada» sont celles qui auraient une incidence négative sur les intérêts nationaux indiqués dans l'énoncé annuel des exigences nationales en matière de renseignements de sécurité. En cas de doute, le Service doit consulter d'autres ministères et organismes pour déterminer si des activités données sont «préjudiciables aux intérêts du Canada» au sens de la Loi.

«...tendant à favoriser» ou «...visant à favoriser»

Les activités «tendant à favoriser» l'espionnage ou le sabotage ou «visant à favoriser» l'usage de la violence grave à des fins politiques sont celles qui ont pour but d'encourager, de rendre possible ou de faciliter l'espionnage, le sabotage ou la violence politique grave. Il faut pouvoir démontrer l'existence d'un lien entre ces activités et un risque d'espionnage, de sabotage ou de violence politique grave.

«...touchent le Canada»

Les actes de violence grave qui «touchent le Canada» comprennent les actes perpétrés à l'extérieur du pays qui peuvent mettre en danger les intérêts nationaux du Canada ou ses citoyens. Il doit y avoir un lien direct entre les activités qui «touchent le Canada» et les intérêts nationaux du Canada.

«...d'une nature clandestine ou trompeuse»

Les activités sont «d'une nature clandestine» lorsqu'on s'efforce de les dissimuler au gouvernement du Canada ou à d'autres qui sont visés par de telles activités, et elles sont «d'une nature trompeuse» quand leur origine, leurs motifs ou leurs objectifs sont déguisés ou fallacieux.

F. Proposition du 18 mars 1992 au sujet des recommandations dans les affaires d'habilitation de sécurité

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

CANADA

Security Intelligence Review Committee

Le 18 mars 1992

L'honorable Doug Lewis, C.P., député
Solliciteur général du Canada
13e étage, immeuble Sir Wilfrid Laurier
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A OP8

Monsieur,

Comme vous le savez, la Cour suprême vient de rendre sa décision dans l'affaire Thomson.

Comme vous le savez également, cette décision nous met, moi et mes collègues au Comité, dans une position bien difficile. Les plaignants éventuels bien renseignés dans les affaires d'habilitation de sécurité pourraient fort bien décider qu'il ne sert à rien de comparaître devant nous si l'on peut simplement faire fi de nos recommandations, d'autant plus que nous les présentons à la personne même qui fait l'objet de la plainte.

Nous constatons aussi un changement dans l'attitude des sous-ministres. Ainsi, le Chef d'état-major de la Défense a déjà retiré son appel devant la Court fédérale concernant notre décision dans la cause Douglas. Il a décidé de ne suivre aucune de nos recommandations dans cette affaire, et il a écrit à Mme Douglas pour confirmer tous les aspects de sa décision originale. Elle est donc d'avis que sa comparution devant nous a été une perte complète de temps, d'argent et d'énergie.

Mes collègues et moi sommes fort préoccupés par cette tournure des événements. Par conséquent, nous avons décidé de vous présenter une proposition qui allégerait le préjudice qui a été causé aux pouvoirs, à la crédibilité et à l'efficacité du Comité.

Notre proposition figure en annexe. J'espère que vous l'examinerez dès que vous le pourrez. Nous vous saurions gré d'annoncer dans un proche avenir l'adoption d'une ligne de conduite gouvernementale dans le sens que nous proposons. Entre temps, il serait fort utile que vous informiez la Chambre, pendant votre déclaration du 19 mars 1992, que le gouvernement examine activement la possibilité d'apporter à la réglementation des modifications qui revaloriseraient le processus relatif aux plaintes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

John W.H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont.
Président

pièce jointe

Le 18 mars 1992

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

PROPOSITION AU SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Introduction

Depuis 1987, la question de savoir si les sous-ministres doivent être tenus de suivre les recommandations du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans les affaires d'habilitation de sécurité fait l'objet de litiges devant les tribunaux. Il s'agit essentiellement de déterminer si le gouvernement peut remplir sa responsabilité ultime touchant la sécurité du pays tout en permettant à un organe indépendant, le CSARS, de prendre la décision finale concernant l'octroi des habilitations de sécurité.

Les membres du CSARS font tous partie du Conseil privé du Canada. Ils sont donc membres du corps constitutionnel le plus important de la nation mais non, toutefois, de l'élément du Conseil privé, le Cabinet, qui a reçu du Parlement le pouvoir de gouverner le pays.

Il semble raisonnable de présumer que tout corps composé de conseillers privés et autorisé par le Parlement à enquêter sur une question ou une affaire particulière devrait avoir le pouvoir naturel de mettre ses décisions à exécution, sauf si ces décisions sont renversées par l'autorité suprême du pays, le Cabinet, qui se compose également de conseillers privés.

Il semble également raisonnable de présumer que, lorsqu'il a adopté la Loi sur le SCRS et déterminé que le CSARS se composerait de conseillers privés, le Parlement voulait créer un mécanisme efficace de redressement des plaintes, même s'il n'avait probablement pas l'intention d'octroyer au CSARS le pouvoir décisionnel final.

Les paragraphes qui suivent exposent la position du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sur cette importante question, dans les nouvelles circonstances créées par la décision de la Cour suprême dans Thomson.

État de la loi

La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, c. 21, art. 42 (maintenant L.R.C., 1985, c. C-23), établit le mécanisme pour l'examen du refus d'habilitations de sécurité aux fonctionnaires et aux personnes faisant directement affaire avec le gouvernement.

L'article 52 de la Loi se lit comme suit :

> 52...
> (2) À l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant.

Le jeudi 13 février 1992, la Cour suprême du Canada a rendu son jugement dans l'affaire *Sa Majesté la Reine c. Robert Thomson et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité*. Il s'agissait de savoir si un sous-ministre est tenu de suivre les «recommandations» du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Par une décision majoritaire (6-1), la Cour a décidé que le terme «recommandation» devait être interprété suivant son sens ordinaire. Elle a conclu que la recommandation du Comité

> «... est... digne d'acceptation. Elle sert à garantir l'authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l'avantage d'une seconde opinion, rien de plus.»

Dans son opinion dissidente très claire, la Juge L'Heureux-Dubé a examiné la terminologie utilisée dans l'ensemble de la *Loi sur le SCRS* et la disposition spécifique en litige à la lumière de l'objet ou de l'intention de la Loi. Elle a conclu que les recommandations du Comité devaient être davantage qu'une indication :

> «Un principe fondamental de justice naturelle est écarté si le sous-ministre peut à la suite de l'audience du comité à laquelle il a participé à titre de partie, sans autres motifs que ceux invoqués à l'audience, renverser la décision qui est ressortie de l'audience.»

Deux messages émanent du jugement majoritaire :

1. Les sous-ministres **ne sont pas** liés par les recommandations du CSARS et ils peuvent décider de ne pas en tenir compte. Le CSARS ne fait que présenter une deuxième opinion à l'une des parties qui comparaissent devant lui et cette partie, à la fin de la procédure, a le droit de prendre la décision finale, sans tenir compte de la recommandation du CSARS.
2. Les personnes à qui une habilitation de sécurité est refusée savent maintenant que le CSARS est presque impuissant à redresser le tort qui peut leur avoir été fait.

Décision de la Cour suprême

L'incidence de cette décision sur les fonctionnaires ou les entrepreneurs qui se voient refuser une habilitation de sécurité est à l'évidence très grave. Un processus qui oblige un

fonctionnaire s'estimant lésé à prendre de son temps et de son argent pour comparaître devant un tribunal quasi judiciaire dans l'espoir de renverser une décision négative d'un sous-ministre est utile seulement si le jugement de ce tribunal aura un poids considérable dans la décision finale qui sera prise.

La nouvelle situation créée par la décision de la Cour suprême a déjà porté à conséquence. Le ministère de la Défense nationale a retiré l'appel d'une recommandation du CSARS qu'il avait interjeté en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le sous-ministre, en l'occurrence le Chef d'état-major de la Défense, a écrit à la personne en cause pour lui expliquer pourquoi il avait décidé de ne pas suivre les recommandations du Comité. Cette personne est maintenant dans la position où elle se trouvait avant sa tentative longue et coûteuse pour inverser la décision originale en portant plainte devant le CSARS.

Principes en jeu

Le Comité est parfaitement disposé à accepter l'opinion de la Cour voulant que le gouvernement au pouvoir soit l'ultime responsable de la sécurité du pays. Il s'ensuit que le gouvernement ne doit pas être tenu d'accepter la décision d'un organe indépendant, comme le CSARS, si cette décision l'obligerait à mettre la sécurité nationale en danger. D'autre part, en adoptant la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le Parlement du Canada tentait manifestement d'établir un mécanisme de redressement efficace à l'intention des personnes faisant l'objet d'une décision défavorable qui est erronée ou qui ne s'appuie pas sur des preuves suffisantes par rapport à l'octroi d'une habilitation de sécurité. Vu que le jugement de la Cour suprême dans Thomson met ces personnes dans presque exactement la même situation où elles se trouvaient avant l'adoption de la *Loi sur le SCRS*, il est évident que des mesures doivent être prises pour établir un équilibre plus acceptable entre le droit du gouvernement d'assurer la sécurité du pays et celui d'un citoyen canadien d'être traité de façon équitable par le gouvernement.

Il incombe donc au gouvernement ou au Parlement de tenter de nouveau d'établir entre les libertés individuelles et la sécurité de l'État l'équilibre que la *Loi sur le SCRS* n'a si manifestement pas réussi à réaliser.

Une solution possible

Le Comité croit toujours que la seule solution pleinement acceptable doit éventuellement être une modification de la *Loi sur le SCRS* qui indique clairement l'intention des législateurs concernant le rôle du Comité par rapport aux habilitations de sécurité.

Entre temps, une directive du Cabinet suffirait pour rétablir un équilibre raisonnable entre le pouvoir de l'État et les droits de la personne.

Le gouvernement pourrait donner instruction à tous les sous-ministres de suivre les recommandations du Comité au sujet des habilitations de sécurité sauf si :

(a) le sous-ministre croit que les recommandations du Comité, si elles sont suivies, constitueraient une menace envers la sécurité du pays; ou

(b) le sous-ministre reçoit de nouvelles informations qui n'étaient pas accessibles au Comité et qui le portent à croire que les recommandations du Comité ne doivent pas être suivies.

Dans la situation décrite en (a), le sous-ministre aurait le droit de faire valoir ses objections au Cabinet par l'entremise de son ministre. Le Cabinet prendrait alors la décision finale.

Dans la situation décrite en (b), le sous-ministre informerait immédiatement le Comité que de nouvelles informations sont accessibles et il demanderait la réouverture de l'affaire pour cette raison. Le Comité rouvrirait alors l'affaire et réexaminerait sa recommandation originale.

Un tel régime éliminerait la situation actuelle où une partie à une audience devant un tribunal quasi judiciaire siégeant pour examiner une décision prise par cette partie a, à la fin de la procédure, le droit de décider de ne pas tenir compte de l'une ou de la totalité des recommandations de ce tribunal. Il fournirait aussi aux fonctionnaires ou aux entrepreneurs s'estimant lésés un mécanisme de redressement qui serait beaucoup plus efficace que les recours existants. Enfin, vu que le Cabinet serait l'instance de suprême recours pour ce qui concerne l'octroi ou le refus d'une habilitation de sécurité, la responsabilité manifeste du gouvernement touchant la sécurité du pays ne serait compromise d'aucune façon.

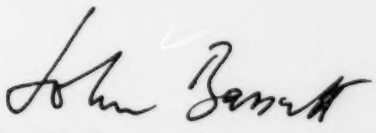
Recommandation

Par conséquent, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité recommande que le Solliciteur général du Canada aborde ses collègues au Cabinet dès que possible afin d'obtenir une directive du Cabinet donnant instruction à tous les sous-ministres et chefs d'organismes relevant du gouvernement fédéral de faire ce qui suit :

(a) en règle générale, le Cabinet s'attend que les sous-ministres et chefs d'organismes acceptent les recommandations du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité concernant le refus ou l'octroi d'habilitations de sécurité aux personnes qui en ont besoin;

(b) lorsque le sous-ministre estime que la recommandation du CSARS nuirait à la sécurité nationale, il peut demander le consentement de son ministre pour soumettre la question à la décision finale du Cabinet;

(c) lorsqu'un sous-ministre possède des informations qui n'étaient pas accessibles au CSARS pendant son enquête, il demande à ce dernier de rouvrir son enquête de façon à étudier les nouvelles informations et à réexaminer sa recommandation originale à la lumière de celles-ci.



John W.H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont
Président

ANNEXE «A»
Date : Le 18 mars 1992
Page 1

Extraits des Débats parlementaires illustrant l'intention du gouvernement lorsque la *Loi sur le SCRS* était devant le Parlement (du 18 janvier 1984 au 21 juin 1984).

«Nous demandons au Parlement d'offrir, pour la première fois dans les annales du Canada, un cadre juridique plus complet et plus détaillé que celui de n'importe quel autre service de sécurité du monde. Dans tous les autres pays, les services de sécurité relèvent en grande partie du gouvernement. Avec le projet de loi C-9, nous avons essayé de réduire cet élément au minimum. D'après le gouvernement, c'est non seulement souhaitable mais indispensable si l'on veut maintenir l'équilibre nécessaire entre la sécurité nationale et les libertés civiques, qui jouent un rôle essentiel dans notre société... Ces deux Commissions (la Commission Mackenzie en 1969 et la Commission McDonald en 1981) ont conclu que, pour répondre efficacement aux menaces pour la sécurité nationale, tout en protégeant les libertés civiles des Canadiens, notre service de sécurité devait être séparé de la GRC et devenir plus civil; par ailleurs, il convenait de le doter d'un mandat légal et d'un nouveau système de contrôle et d'examen des opérations de sécurité.»

L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,
Février 1984, p. 1271

«En passant de l'actuel mandat établi par une directive du Cabinet, et donc susceptible d'être modifié par le Cabinet, à un mandat législatif qui ne peut être changé qu'ici, nous faisons un grand pas en avant dans la protection des droits des Canadiens.»

L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,
Février 1984, p. 1273

«Le Comité de surveillance étudiera les plaintes formulées à l'endroit du service et examinera les méthodes d'enquête sécuritaire utilisées par les services d'immigration et les services d'emploi de la Fonction publique en enquêtant au besoin sur certains cas particuliers. Les citoyens qui se voient refuser un emploi au gouvernement ou de l'avancement... ont donc pour la première fois... la possibilité d'obtenir une révision. Cela représente également un grand progrès sur le plan des libertés civiles.»

L'hon. Bob Kaplan, Solliciteur général du Canada,
Février 1984, p. 1275

Devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, l'hon. Kaplan a fait les observations suivantes :

«... ce sont des incursions très profondes que le citoyen a réalisées dans les prérogatives de l'État et cette proposition de loi en est un autre exemple.»

(Le 3 avril 1984) (Fascicule n° 10, p. 31)

«... ce mécanisme... donne un recours à ceux qui, même à tort, se sont crus victimes d'une décision défavorable en matière de sécurité... Sachant que, dans beaucoup de cas, leur méfiance n'était pas justifiée, les citoyens rouspéteront moins contre les décisions prises pour des raisons de sécurité.»

(Le 17 avril 1984) (Fascicule n° 15, p. 6)

«Cette réforme du droit est très importante, c'est l'une des plus importantes de ce projet de loi... « (au sujet de l'art. 42)

(Le 31 mai 1984) (Fascicule n° 32, p. 40)

G. Lettre du 19 août 1992 du Solliciteur général du Canada concernant les recommandations du Comité dans les affaires d'habilitation de sécurité, et réponse du président datée du 20 août 1992

Solliciteur général du Canada

CANADA

Solicitor General of Canada

le 19 août 1992

L'honorable John W.H. Bassett, C.P., O.C., O.Ont.
Président
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
14e étage, immeuble Journal Sud
365, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 18 mars 1992 concernant la décision de la Cour suprême dans l'affaire Thomson et votre proposition au sujet du processus relatif aux plaintes.

Après avoir soigneusement examiné la décision de la Cour suprême, je ne crois pas qu'elle signifie que l'on pourra simplement «faire fi» des recommandations du Comité. Au contraire, elle confirme que le CSARS est appelé à jouer un rôle de premier plan dans le processus, que ses recommandations doivent être prises soigneusement en considération, et que l'équilibre voulu a été réalisé entre la sécurité de la nation et les droits de la personne.

Je vous assure que le gouvernement reste convaincu de l'importance du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Les administrateurs généraux ont attaché beaucoup de valeur aux recommandations que le CSARS peut présenter au sujet de toute habilitation de sécurité, et ils continueront de ce faire.

La Cour suprême était appelée à déterminer si un administrateur général devait suivre la «recommandation» du CSARS au sujet d'une habilitation de sécurité. Elle a confirmé que «la décision finale concernant une habilitation de sécurité devrait appartenir au sous-ministre», vu que c'est l'administrateur général qui est responsable de la sécurité au sein de son ministère ou organisme. Notant que le sous-ministre de l'Agriculture avait tenu compte du rapport du CSARS en prenant sa décision finale au sujet de l'habilitation de sécurité de M. Thomson, la Cour suprême a entériné sa décision.

Vous avez affirmé que vous percevez un changement d'attitude chez les administrateurs généraux depuis que la Cour suprême a rendu sa décision. Vous avez cité, en particulier, une décision du général de Chastelain au sujet de Michelle Douglas. Permettez-moi de vous assurer qu'il n'y a pas eu de changement d'attitude. Le général de Chastelain avait manifesté dès le début son opposition à la recommandation du CSARS. Il a réexaminé l'affaire avec soin à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême et décidé de ne pas revenir sur sa décision originale.

Vous avez aussi recommandé que, vu la décision dans Thomson, lorsqu'un administrateur général n'est pas d'accord au sujet d'une recommandation du CSARS, la question soit soumise à l'arbitrage du Cabinet. Même si je ne peux accepter votre proposition, il peut être possible, tout en respectant le jugement de la Cour suprême, de prévoir un autre recours en cas de désaccord entre le CSARS et un administrateur général.

La Cour suprême a indiqué clairement que c'est l'administrateur général, à titre de responsable de la sécurité du ministère, qui doit prendre la décision finale au sujet des habilitations de sécurité. Ce jugement est conforme à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et à la «politique concernant la sécurité du gouvernement du Canada» adoptée par le Conseil du Trésor. Cette politique énonce clairement l'obligation de rendre compte des administrateurs généraux à l'égard de la fonction de sécurité et de son exercice. Elle dispose qu'une habilitation de sécurité peut seulement être refusée, révoquée, suspendue ou déclassée par un administrateur général. Lorsqu'une telle mesure pourrait occasionner le renvoi d'un employé, les administrateurs généraux sont tenus de consulter le Bureau du Conseil privé. Le renvoi d'un fonctionnaire doit être approuvé par le gouverneur en conseil. Il n'est pas nécessaire de consulter le Cabinet dans le cas des membres des Forces armées ou des personnes postulant un emploi au sein des Forces armées ou de la fonction publique.

Vu le jugement de la Cour suprême, la responsabilité de la décision finale concernant l'octroi d'une habilitation de sécurité continuera d'incomber à l'administrateur général. Je recommanderai néanmoins au président du Conseil du Trésor qu'il songe à modifier la politique concernant la sécurité de façon que les administrateurs généraux soient tenus de prévenir et de consulter le greffier associé du Bureau du Conseil privé s'ils ne sont pas d'accord sur une recommandation du CSARS touchant une habilitation de sécurité. Il est

également convenu que, après avoir consulté le greffier associé, l'administrateur général écrira au président du CSARS pour l'informer de sa décision finale.

De plus, l'article 52 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* dispose que, après avoir mené une enquête, le Comité fait rapport au Solliciteur général et à l'administrateur général intéressé. Je continuerai de suivre attentivement le processus au moyen de ces rapports.

J'espère que cette proposition apportera une réponse à certaines de vos préoccupations. Nous continuerons de faire en sorte que le CSARS soit considéré comme un organisme efficace et essentiel, dont les recommandations sont toujours prises dûment en considération.

Veuillez agréer l'expression de mes meilleurs sentiments.

L'hon. Doug Lewis, C.P., c.r., député

Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

Bureau du président

CANADA

Security Intelligence
Review Committee

Office of the Chairman

Le 20 août 1992

L'honorable Doug Lewis, C.P., C.R., député
Solliciteur général du Canada
340, avenue Laurier ouest
13e étage
Ottawa (Ontario)
K1A OP8

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 19 août 1992 ainsi que vos assurances que le gouvernement du Canada reconnaît pleinement l'importance du rôle qui incombe au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

J'ai noté que vous avez l'intention de recommander au président du Conseil du Trésor que tout sous-ministre décidant de ne pas suivre une recommandation que le Comité a présentée au sujet d'une habilitation de sécurité discute d'abord de la question avec le secrétaire associé du Cabinet et le sous-greffier du Conseil privé.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me prévenir lorsque votre recommandation sera approuvée et cela, dès que vous le pourrez, vu que nous sommes en train de mettre au point notre rapport annuel, qui traitera de cette question.

Je suis également heureux de noter que, si un sous-ministre n'est pas d'accord sur une recommandation du Comité, il écrira au président du Comité et il lui indiquera vraisemblablement les raisons de sa décision.

Je suis conscient du fait que les membres de votre personnel ont déployé des efforts considérables de concert avec les sous-ministres et les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé pour tenter de s'entendre sur une ligne de conduite qui allégerait les préoccupations du Comité concernant l'incidence que la décision dans Thomson pourrait avoir sur sa capacité de protéger les droits des Canadiens et Canadiennes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

John Bassett

H. Répertoire du personnel du CSARS

Voici un répertoire du personnel du CSARS au 31 août 1992, date de l'impression du présent rapport.

Maurice Archdeacon, directeur exécutif ..... (613) 990-6839
Pierrette Chénier, secrétaire 990-8442

Maurice M. Klein, directeur de la Recherche (antiterrorisme) 990-8445
Luc Beaudry, agent de recherche 990-8051
Joan Keane, agent de recherche 990-8443

John M. Smith, directeur de la Recherche (contre-espionnage) 991-9111
Michel Paquet, agent de recherche 990-9244
Julie Spallin, agent de recherche 991-9112

Sylvia MacKenzie, agent principal chargé des plaintes 993-4263

Claire Malone, adjoint exécutif 990-6319

Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier 990-8052
John Caron, agent des dossiers 990-6358
Roger MacDow, commis aux dossiers 998-5258
Diane Roussel, secrétaire 990-8441